



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 17.2.2021
JOIN(2021) 3 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo basato su regole

I. Introduzione

Il mondo attraversa una fase di **transizione**, caratterizzata da importanti cambiamenti di potere di ordine geopolitico ed economico. Gli attori emergenti creano nuove dinamiche. Le relazioni tra grandi potenze sono sempre più conflittuali ed unilateralistiche. Sono in gioco **visioni e agende concorrenti** sull'ordine globale che mettono in discussione norme e organizzazioni multilaterali consolidate. Tuttavia le crescenti sfide globali richiedono **più governance multilaterale e più cooperazione internazionale basata su regole**.

Le rivalità geopolitiche in corso gravano sugli sforzi tesi a promuovere la pace e prevenire i conflitti: ostacolano le risposte umanitarie, minano la fiducia e complicano la fornitura di beni pubblici globali. I principi fondamentali del diritto internazionale, dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto sono minacciati. Le istituzioni che difendono tali valori sono troppo spesso eluse o usate impropriamente per interessi nazionali o ideologici ristretti. Attori non statali forti, come le piattaforme digitali e le multinazionali, sono oggi in grado di definire norme internazionali al di fuori dei canali consolidati. I cittadini avvertono un crescente scollamento da tutti i livelli di governo. Il risultato è un mondo **più imprevedibile e diseguale**.

La crisi della COVID-19 è l'esempio classico della necessità di soluzioni multilaterali: una grave minaccia mondiale ha creato il tanto necessario slancio per una risposta coordinata e globale alle crisi. Nel corso del 2020 i consessi e le organizzazioni internazionali hanno guidato la risposta globale e hanno prodotto risultati tangibili, quali l'Acceleratore per l'accesso agli strumenti per la COVID-19 (ACT-A) e il relativo strumento COVAX, o il piano d'azione del G20 per rispondere alla pandemia¹.

Per sua stessa natura il multilateralismo è soggetto a continuo adattamento; è un sistema complesso ma **apporta benefici tangibili** a tutti. Tra i risultati importanti e duraturi figurano gli strumenti internazionali in materia di diritti umani e di diritto umanitario internazionale, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, il trattato di non proliferazione delle armi nucleari, le norme che disciplinano il commercio internazionale e gli investimenti. Le decisioni della nuova amministrazione statunitense di aderire nuovamente all'accordo di Parigi e di rimanere nell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sono passi apprezzabili che daranno una spinta al conseguimento di obiettivi multilaterali ambiziosi nei prossimi anni.

Questo **mondo multipolare** è una sfida importante e urgente che l'UE può affrontare e vincere a due condizioni: deve aumentare l'assertività a fronte di un sistema globale sempre più transazionale; deve costruire e rafforzare coalizioni con partner che condividono gli stessi principi sulle priorità fondamentali. Il multilateralismo è stato e continuerà ad essere il principio cardine dell'UE poiché è il mezzo più efficace per gestire le relazioni mondiali in modo reciprocamente vantaggioso. Ma il multilateralismo da soli, o praticato fine a se stesso, è inutile; deve essere efficace, equo e produrre risultati che servano gli interessi e i valori dell'UE e mondiali. Ciò significa che l'UE deve essere ferma sui principi e agile nella condotta.

¹ Dei 15,9 miliardi di EUR raccolti tra il 4 e il 28 maggio 2020 nella risposta globale al coronavirus guidata dall'UE, 11,9 miliardi di EUR sono stati impegnati dagli Stati membri, dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti. L'UE ha contribuito con 1,4 miliardi di EUR ad ACT-A. L'UE e gli Stati membri hanno contribuito con 853 milioni di EUR allo strumento COVAX.

La presente comunicazione comune:

- definisce in modo più chiaro **quel che l'UE vuole ottenere** per e dal sistema multilaterale,
- indica **in che modo l'UE può ottenere quel che vuole** rafforzando il sistema e la capacità di produrre risultati,
- mostra **quel che l'UE può fare** per sfruttare al massimo le proprie forze.

Quel che l'UE vuole ottenere - L'UE vuole promuovere la pace e la sicurezza nel mondo e difendere i diritti fondamentali, i valori universali e il diritto internazionale che sono il fondamento delle relazioni di cooperazione tra paesi e popoli. Continuerà ad essere in prima linea nella risposta alle crisi sul fronte del clima e della biodiversità che minacciano l'umanità nella sua stessa esistenza, e da questa posizione imposterà l'approccio al sistema multilaterale. L'UE vuole portare avanti soluzioni cooperative per "ricostruire meglio": rafforzare la ripresa mondiale, lottare contro le disuguaglianze, promuovere lo sviluppo sostenibile e la salute pubblica, la transizione digitale e la transizione verde, senza dimenticare la transizione verso l'energia pulita; vuole difendere i diritti umani e lo Stato di diritto. Questi sforzi vanno di pari passo con **un approccio maggiormente basato sugli interessi**.

In che modo l'UE può ottenere quel che vuole - L'ordine multilaterale richiede nuovo **vigore** per poter far fronte alle sfide globali e alla geopolitica del XXI secolo. Per conservare legittimità deve rispondere alle crescenti richieste dei cittadini in termini di trasparenza, qualità, inclusività e risultati. L'UE e gli Stati membri sono e continueranno a essere strenui sostenitori dell'ordine internazionale basato su regole imperniato sulle Nazioni Unite. Ma il mondo non è più quello dell'istituzione delle Nazioni Unite 75 anni fa. Il processo avviato in occasione del vertice "l'ONU, 75 anni" a settembre 2020² offre l'occasione di rinvigorire il multilateralismo in modo da conseguire risultati più efficaci e inclusivi. L'UE dovrebbe sostenere attivamente il processo di riflessione del Segretario generale delle Nazioni Unite al riguardo ("l'agenda comune"). L'UE dovrà inoltre promuovere l'ammodernamento ambizioso di istituzioni fondamentali come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'OMS e guidare l'elaborazione di nuove norme globali, standard internazionali e quadri di cooperazione in settori quali il digitale, l'intelligenza artificiale e altre nuove tecnologie.

Quel che l'UE può fare - L'UE deve sviluppare un approccio più rigoroso e strategico all'impegno multilaterale e contribuire a riformare efficacemente le istituzioni multilaterali grazie a meccanismi di coordinamento più efficienti con gli Stati membri sulle priorità comuni e a una volontà più coesa di **sfruttare la forza collettiva dell'UE** per proiettarne all'estero valori e priorità. L'UE dovrà sfruttare in modo più efficace il proprio potere normativo e l'unicità del mercato unico e dell'economia sociale di mercato, la posizione di prima potenza commerciale al mondo e la rilevanza dell'euro³. Rafforzerà la propria leadership sfruttando al massimo le proprie capacità di mediatrice rigorosa e intraprendente. La forza democratica e normativa dell'Unione le permette di contribuire a costruire un mondo migliore, mentre la credibilità di cui gode come portatrice di pace e le strutture di sicurezza e difesa di cui dispone possono contribuire a sostenere gli sforzi multilaterali volti a mantenere, sostenere e costruire la pace.

² Dichiarazione sulla commemorazione del 75° anniversario delle Nazioni Unite: risoluzione adottata dall'Assemblea generale, A/RES/75/1.

³ COM(2021) 32 final "Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza".

Per riuscire nell'impegno mondiale l'UE dovrà intensificare **partenariati e alleanze** con i paesi terzi, le organizzazioni multilaterali e regionali, e altri partner, in particolare quelli con cui condivide valori democratici e priorità. Ma l'UE cercherà anche di trovare un terreno comune con altre parti, esaminando di volta in volta ogni possibilità, non da ultimo sui beni pubblici globali.

Aumentare le capacità dell'UE sullo scacchiere mondiale significa anche **assicurare coerenza tra azioni esterne e politiche interne**. Una voce unitaria e coerente dell'UE nei consessi mondiali è essenziale per massimizzarne il ruolo e l'influenza. **Per riuscire all'unisono l'UE deve agire all'unisono.**

II. Un sistema multilaterale adatto allo scopo

Gli interessi strategici dell'UE nel sistema multilaterale si pongono su due fronti: da un lato, deve affinare le priorità che intende perseguire nel sistema multilaterale; dall'altro, un sistema multilaterale funzionante è di per sé un interesse strategico dell'UE.

1. L'agenda multilaterale dell'UE messa a fuoco ("*quel che l'UE vuole ottenere*")

L'UE deve definire in modo più chiaro priorità e obiettivi strategici della propria azione multilaterale, il che è del tutto compatibile con una posizione a favore del multilateralismo, poiché i principi su cui si fonda l'Unione europea sono gli stessi delle Nazioni Unite. L'UE sostiene fermamente le agende internazionali basate sullo Stato di diritto e sull'universalità stabilite dalle Nazioni Unite, ma non solo: i diritti umani e la parità di genere, l'Agenda 2030 con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, il quadro globale per la biodiversità e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici continuano a guidare le azioni dell'UE a livello interno ed esterno.

(i) Per un mondo più sicuro

In un mondo caratterizzato da crescenti tensioni geopolitiche, conflitti e minacce alla stabilità internazionale e regionale, l'interesse profondo dell'UE la spinge, in collaborazione con altri partner, a intensificare gli sforzi per prevenire i conflitti, promuovere la pace e la sicurezza, difendere i valori fondamentali e rafforzare la capacità d'azione. L'UE tiene in gran conto la stabilità globale e il buon governo, lo sviluppo sostenibile, flussi commerciali e catene di approvvigionamento senza ostacoli, il libero scambio di idee e conoscenze.

Grazie all'influenza politica, a politiche e strumenti finanziari propri anche nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, l'UE contribuisce al mantenimento **della pace e della sicurezza internazionali** conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. In linea con gli sforzi delle Nazioni Unite l'UE segue un approccio integrato a conflitti e crisi: dalla **prevenzione dei conflitti** alla **gestione delle crisi** fino al **consolidamento della pace**⁴.

⁴ Delle 17 missioni e operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'UE, 13 sono dispiegate parallelamente alle missioni delle Nazioni Unite nel Sahel, nella Repubblica centrafricana, in Libia e nei Balcani occidentali, per sostenere o contribuire direttamente all'esecuzione dei mandati delle Nazioni Unite.

L'UE collabora strettamente con le Nazioni Unite e altri partner per combattere il terrorismo globale⁵, l'estremismo violento, la criminalità organizzata internazionale e la criminalità informatica⁶, il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo. Dovrebbe qui avvalersi di tutti gli strumenti di cui dispone, indicati nella **strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza**.

Per preservare la pace e la stabilità nonché l'ordine multilaterale nella regione, l'UE dovrebbe rafforzare ulteriormente i partenariati con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) e altre organizzazioni regionali quali l'Unione africana (UA), la Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici (CELAC) e l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN).

Allo stesso tempo l'UE dovrebbe essere una forza trainante delle azioni delle Nazioni Unite in risposta ai conflitti che colpiscono i civili e minacciano la sicurezza e la stabilità globali. Nel definire la prossima serie di priorità UE-ONU nelle operazioni di pace e gestione delle crisi per il periodo 2022-2024, priorità fondamentali per l'UE saranno parare le conseguenze del mutevole contesto mondiale e rafforzare la cooperazione su minacce quali i cambiamenti climatici e il degrado ambientale.

È fondamentale che tutti i membri della comunità internazionale sostengano e migliorino l'attuazione delle norme internazionali su **controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione**, provvedendo nel contempo a che dette norme tengano il passo con l'evoluzione tecnologica. A tal fine l'UE svolgerà un ruolo attivo nella difesa dei suoi interessi in materia di sicurezza fondati su accordi multilaterali. Consoliderà i risultati del piano d'azione congiunto globale con l'Iran, pilastro dell'architettura mondiale della non proliferazione⁷.

L'UE è l'alleata naturale dell'ONU e delle organizzazioni regionali (Consiglio d'Europa, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) nel sostenere la democrazia, promuovere e difendere i **diritti umani, le libertà fondamentali**⁸ e il rispetto della dignità umana, comprese la parità di genere⁹, i diritti del minore¹⁰ e i diritti delle persone LGBTIQ¹¹. L'UE difende e promuove tali principi e respinge i tentativi di comprometterli. Si opporrà a qualsiasi tentativo di fare marcia indietro sul principio secondo cui tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e correlati. Collaborerà con tutti coloro che sostengono la democrazia, l'accesso alla giustizia e le istituzioni responsabili e inclusive.

La **politica e l'azione umanitaria dell'UE** si basano sul ruolo centrale di coordinamento delle Nazioni Unite nelle emergenze. Il **nesso tra azione umanitaria, sviluppo e pace** è un concetto fondamentale per l'UE, in linea con la sua posizione prominente di donatrice e

⁵ COM(2020) 795 final, "Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire".

⁶ Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, COM(2020) 605 final del 24.7.2020.

⁷ Risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di sicurezza dell'ONU. L'UE continuerà a sostenere le organizzazioni di verifica come l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW).

⁸ JOIN(2020) 5 final del 25.3.2020, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024.

⁹ JOIN(2020) 17 final del 25.11.2020, Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III; cfr. anche la strategia per la parità di genere 2020-2025.

¹⁰ COM(2020) 607 final del 24.7.2020, Strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori; cfr. anche la prossima strategia dell'UE sui diritti dei minori (2021-2024).

¹¹ COM(2020) 698 final del 12.11.2020, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025.

decisora politica in materia di sviluppo e assistenza umanitaria¹². L'UE continuerà a difendere apertamente il **diritto internazionale umanitario**, l'accesso senza restrizioni alle persone in stato di necessità e la fornitura di aiuti umanitari fondata su principi.

(ii) Ricostruire meglio

La pandemia di COVID-19 mostra quanto **interconnesse siano le sfide globali**. La solidità del sistema sanitario mondiale è pari a quella del suo anello più debole. La lotta a livello mondiale contro la povertà, le disuguaglianze, i cambiamenti climatici e il degrado ambientale è parte integrante della prevenzione delle pandemie future e di una migliore preparazione.

Con l'uscita del mondo da questa crisi, l'UE sottolinea la necessità di **ricostruire meglio** e promuove quindi costantemente soluzioni multilaterali incentrate sulla costruzione di sistemi sostenibili e resilienti – nella sanità, nei servizi di trasporto o nelle catene di approvvigionamento globali così come nell'accesso a un'istruzione di qualità a prezzi abbordabili – ma anche la necessità di predisporre contesti propizi agli investimenti verdi e digitali per garantire finanziamenti allo sviluppo sostenibili sul lungo periodo. Anche la lotta contro la povertà e le disuguaglianze a livello mondiale e il sostegno allo sviluppo umano sono necessari ai fini di una migliore resilienza alle crisi future, quali che siano.

In risposta alla pandemia l'UE ha guidato gli sforzi di solidarietà e cooperazione internazionali riunendo i leader mondiali e la società civile in un evento di raccolta fondi volto a incrementare i finanziamenti per la ricerca e l'accesso giusto ed equo ai **vaccini, alla diagnostica e alle terapie contro la COVID-19**. L'UE lavora a stretto contatto con ACT-A e con COVAX per far sì che lo sviluppo, la produzione e la fornitura equa di vaccini sicuri contro la COVID-19 siano incrementati in tutto il mondo; aiuterà inoltre i partner grazie ai programmi di assistenza allo sviluppo. Al riguardo sono fondamentali la riforma e il rafforzamento dell'Organizzazione mondiale della sanità nel ruolo di coordinamento dell'azione sanitaria mondiale, così come l'attuazione dell'approccio "One Health"¹³.

La grave crisi economica provocata dalla pandemia compromette i progressi compiuti nel conseguimento degli **obiettivi di sviluppo sostenibile**. La ripresa globale deve essere verde, digitale, inclusiva, giusta e sostenibile, orientata agli obiettivi di sviluppo sostenibile, agli obiettivi dell'accordo di Parigi, alla conservazione della biodiversità, dell'ambiente naturale e delle sue risorse, alla lotta contro l'inquinamento. Per questo motivo la Commissione ha proposto un'**iniziativa di ripresa globale** che collega gli investimenti e la riduzione del debito all'Agenda 2030 per garantire un percorso realmente trasformativo post-COVID-19. Sono all'esame dell'UE azioni multilaterali per promuovere il finanziamento sostenibile e la riduzione del debito in linea con le iniziative esistenti, tra cui l'iniziativa di sospensione del servizio del debito (DSSI) promossa dal G20 e dal Club di Parigi e il nuovo quadro comune di trattamento del debito.

La ripresa economica va di pari passo con la giustizia sociale, la protezione sociale e il **lavoro dignitoso**. Le norme internazionali del lavoro stabilite dall'Organizzazione internazionale del lavoro gettano una base solida e affidabile per una ripresa inclusiva, ma si

¹² Nel 2019 l'UE ha speso oltre 75,2 miliardi di EUR in aiuti pubblici allo sviluppo e ha mobilitato quasi 2 miliardi di EUR per operazioni di aiuto umanitario in oltre 80 paesi. Circa il 60 % del bilancio umanitario annuale dell'UE è destinato ai partner delle Nazioni Unite e al Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

¹³ Anche migliorando il processo di rilevamento e controllo delle malattie emergenti e della trasmissione zoonotica delle malattie, in particolare in coordinamento con l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e l'Organizzazione mondiale per la salute animale.

può fare di più per promuovere la ratifica a livello mondiale di importanti convenzioni dell'OIL¹⁴. Per funzionare bene, anche l'economia mondiale necessita di norme multilaterali adatte alle realtà del XXI secolo, che consentano un **commercio aperto, equo e basato su regole** e assicurino condizioni di parità per tutti gli operatori economici. Per una ripresa equa e sostenibile è fondamentale tenere aperti i mercati, evitare l'inasprirsi dei conflitti commerciali e ammodernare le norme commerciali.

Il **Green Deal europeo** è la strategia di crescita dell'UE: definisce un modello di crescita sostenibile e di ripresa globale verde che non lascia indietro nessuno. L'UE continuerà a esortare altri a innalzare le ambizioni sul clima, a conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi e di altri accordi ambientali, come la convenzione sulla biodiversità, per raggiungere la neutralità climatica entro la metà del secolo e a invertire la tendenza alla perdita di biodiversità entro il 2030. Le conferenze ONU del 2021 sulla biodiversità (COP15) e sui cambiamenti climatici (COP26) e il vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari saranno tappe essenziali.

Il piano per gli investimenti esterni dell'UE¹⁵ e il nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)¹⁶ rappresentano un importante impulso per gli **investimenti sostenibili, la crescita e l'occupazione** nei paesi partner dell'UE, con la piena partecipazione del settore privato. La **digitalizzazione** è un altro elemento indispensabile dello sviluppo sostenibile e uno spazio di concorrenza strategica, ma anche di governance multilaterale inadeguata. Con l'avvio del "Decennio digitale" l'UE darà priorità alla trasformazione digitale nella cooperazione e nei partenariati internazionali. L'UE continuerà quindi a **promuovere norme mondiali e approcci normativi più ambiziosi nell'economia digitale** (cfr. anche pag. 9). Al riguardo l'UE guida gli sforzi a livello mondiale per l'elaborazione di leggi adatte allo scopo per tutti i servizi digitali.

Infine una **politica migratoria** globale e gestita correttamente è essenziale per un mondo più equo e per la crescita, l'innovazione e il dinamismo sociale. Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione¹⁷ getta una base più solida per gestire in modo sostenibile e a lungo termine la migrazione e l'asilo sulla base dei valori europei e del diritto internazionale, attraverso partenariati rafforzati e reciprocamente vantaggiosi con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali: una risposta globale che terrà conto degli interessi dell'UE e dei paesi partner. In quanto leader mondiale nel reinsediamento delle persone bisognose di protezione internazionale, l'UE continuerà a dialogare con le Nazioni Unite e i paesi partner per intensificare gli sforzi a livello mondiale in materia.

2. Rafforzare il sistema multilaterale ("in che modo l'UE può ottenere quel che vuole")

Un sistema multilaterale funzionante è di per sé un interesse strategico dell'UE. Le organizzazioni multilaterali devono mantenersi efficaci nel fornire beni pubblici globali. L'UE dovrà continuare a sostenere le riforme necessarie e l'ammodernamento delle istituzioni multilaterali. Nel giugno 2019 il Consiglio ha adottato conclusioni su un approccio strategico per rafforzare il multilateralismo basato su regole e le sue istituzioni: **sostenere** ciò che

¹⁴ Relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite "Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19".

¹⁵ COM(2018) 644 final del 12.9.2018.

¹⁶ COM(2018) 460 final del 14.6.2018.

¹⁷ Adottato il 23 settembre 2020.

funziona, **riformare** ciò che deve cambiare ed **estendere** la governance globale a nuovi settori.

L'UE si adopererà per un **multilateralismo** autenticamente **inclusivo**, in cui le voci della società civile, del settore privato, delle parti sociali e di altri portatori di interessi fondamentali siano davvero ascoltate: è questo un aspetto fondamentale per confermare la pertinenza del sistema multilaterale e preservarne la legittimità.

Sostenere le norme e gli accordi internazionali

L'UE sosterrà l'attuazione di tutti i principali quadri internazionali che sono in linea con le sue priorità o di cui è parte.

L'UE nutre un forte interesse a che il **Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite** svolga il proprio ruolo a fronte delle crescenti tensioni geopolitiche e delle rivalità che ne paralizzano i lavori e gli impediscono di adempiere alle proprie responsabilità. L'UE riconosce l'importanza di sensibilizzare attivamente e coerentemente i membri del Consiglio di sicurezza. Nel pieno rispetto di tutti i principi pertinenti del diritto internazionale, l'UE sosterrà e eseguirà le misure restrittive (sanzioni) adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e continuerà ad imporre sanzioni autonome, ove necessario, e a riferire periodicamente al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in merito all'ampia cooperazione UE-ONU per quanto riguarda la pace e la sicurezza internazionali. L'UE si adopererà per rafforzare il ruolo consultivo della **commissione delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace** e la propria interazione con tale organo.

L'UE s'impegnerà affinché il **Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite** agisca in modo più efficiente, affronti in modo efficace e credibile le questioni relative a diritti tematici e a situazioni nazionali e operi in sinergia con gli altri consessi multilaterali in materia di diritti umani. Al fine di salvaguardare l'integrità e l'indipendenza dei meccanismi delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, l'UE si schiererà a favore di un maggiore controllo pubblico sulle responsabilità che comporta l'adesione al Consiglio dei diritti umani e dell'obbligo per i candidati al Consiglio dei diritti umani di assumere impegni dinanzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

L'UE continuerà ad appoggiare gli **organi giudiziari, arbitrali e di esecuzione internazionali** che sostengono l'ordine internazionale basato su regole – in particolare la Corte penale internazionale, l'architettura delle Nazioni Unite per il rispetto dei diritti umani e la Corte europea dei diritti dell'uomo – per quanto riguarda sia la competenza che l'efficacia¹⁸.

L'UE **respingerà con fermezza qualsiasi tentativo di indebolire il diritto internazionale** – in particolare per quanto riguarda i valori universali che sono alla base del diritto delle Nazioni Unite e del diritto umanitario internazionale – o di creare istituzioni parallele o di servirsi delle istituzioni esistenti per interessi nazionali o ideologici in contrasto con il bene comune. L'UE esorta tutti gli Stati a versare integralmente e tempestivamente i contributi accertati alle organizzazioni internazionali. Le organizzazioni che sono indispensabili per il rispetto del diritto e degli impegni internazionali devono essere finanziate adeguatamente.

¹⁸ Nella stessa ottica l'UE continuerà a svolgere il ruolo di guida nella creazione di un tribunale multilaterale per gli investimenti nell'ambito della commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale

Riformare le organizzazioni multilaterali per renderle adatte allo scopo

Nel contesto attuale è di primaria importanza dar prova di efficacia e coerenza nel sistema multilaterale, ai fini di una sana gestione, di un finanziamento sostenibile e della tutela dei valori universali e del diritto internazionale.

Il seguito dato al 75° anniversario delle Nazioni Unite, compresa l'attuazione della dichiarazione commemorativa, rappresenta un momento unico per assicurare un reale rinnovamento. L'UE attende con interesse di avviare un dialogo con il Segretario generale dell'ONU Guterres in un processo di consultazione ampio e inclusivo che sfocerà nella presentazione della sua relazione a settembre 2021. Un'**ONU rafforzata e unita nell'azione** dovrà propugnare efficacemente la pace e la sicurezza, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile, per attuare l'Agenda 2030 e sostenere e monitorare attentamente l'attuazione degli accordi internazionali. L'UE strutturerà il proprio impegno in modo da aiutare le agenzie, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite a lavorare in questa direzione, anche aumentando la coerenza interna, e con gli altri operatori attivi nel settore degli aiuti e le organizzazioni non governative, nonché con le istituzioni finanziarie internazionali.

L'UE sostiene il **processo di riforma avviato dal Segretario generale delle Nazioni Unite** per rendere le Nazioni Unite adatte allo scopo¹⁹. L'UE ha svolto un ruolo fondamentale nel garantire l'adozione delle risoluzioni dell'Assemblea generale che hanno consentito di compiere progressi sui tre assi della riforma: gestione, architettura della pace e della sicurezza e sistema di sviluppo. Un sistema ONU più responsabile, trasparente ed efficiente è nell'interesse di tutti. L'UE è pertanto pronta a collaborare per sciogliere le questioni irrisolte e i problemi di attuazione e impatto sul campo, anche attraverso i coordinatori residenti delle Nazioni Unite. Il rilancio dell'Assemblea generale e la riforma globale del **Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite** saranno essenziali per far sì che l'ONU possa adempiere nel XXI secolo alle responsabilità che le incombono in virtù della Carta.

Ammodernamento e riforme sono indispensabili anche in determinate agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni internazionali. Per questo motivo l'UE guida il processo di rafforzamento dell'**Organizzazione mondiale della sanità**, intorno a una proposta concreta volta a rafforzare la preparazione internazionale e la capacità di risposta alle emergenze sanitarie. Dobbiamo garantire che l'OMS disponga di un mandato più forte e indipendente e di risorse adeguate e sostenibili per realizzarlo. Inoltre l'UE guida gli sforzi volti a riformare e ammodernare l'**Organizzazione mondiale del commercio** in tutte le sue funzioni²⁰, ai fini della stabilità, certezza ed equità del sistema commerciale globale²¹. La riforma dell'OMC svolgerà un ruolo fondamentale nell'agevolare la ripresa economica dalla pandemia, nel conseguire gli obiettivi di sostenibilità e nello sviluppare norme commerciali più pertinenti per il mondo digitale odierno.

Le **istituzioni finanziarie internazionali**, in particolare il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale, si accingono a modificare la struttura di governance per corrispondere meglio all'economia mondiale odierna, aumentando le quote e i diritti di voto dei membri in via di sviluppo ed emergenti e concentrando i lavori sulle sfide attuali²². L'UE

¹⁹ Ad esempio l'UE sosterrà le iniziative del Segretario generale delle Nazioni Unite volte a migliorare la cooperazione digitale globale. Cfr. la tabella di marcia del Segretario generale dell'ONU sulla cooperazione digitale.

²⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione sulla politica commerciale del 17 febbraio 2021 e il relativo allegato "Riformare l'OMC: verso un sistema commerciale multilaterale sostenibile ed efficace".

²¹ Al riguardo sarà importante anche la riforma dell'Organizzazione mondiale delle dogane.

²² Ad esempio la riforma dei fondi fiduciari Umbrella 2.0 del gruppo della Banca mondiale e l'idea di modellare il portafoglio dei fondi fiduciari e dei fondi di intermediazione in base a un numero inferiore di più ampi programmi Umbrella 2.0.

sostiene queste istituzioni nell'ammodernarsi per aumentarne la trasparenza e l'efficienza. Al tempo stesso l'UE dovrà sfruttare meglio il peso combinato dei propri Stati membri in tali consessi per rafforzarne il contributo a una ricostruzione migliore a livello mondiale: è necessario esprimersi all'unisono ai fini di una rappresentanza esterna più coerente²³. Le istituzioni finanziarie europee, in particolare la BEI e la BERS - con riserva della futura architettura finanziaria europea per lo sviluppo - collaboreranno strettamente con le istituzioni finanziarie internazionali.

Estendere il multilateralismo a nuove questioni globali

L'UE nutre interesse per **estendere le norme, gli standard e la cooperazione internazionale nei settori prioritari** in cui la governance globale è limitata o inesistente o in cui è necessario un rafforzamento, ad esempio per quanto riguarda la democrazia, lo Stato di diritto, la fiscalità internazionale, la cooperazione digitale, la protezione dei consumatori, il degrado ambientale, gli oceani, la governance delle risorse naturali, la sicurezza e la sostenibilità delle materie prime, le tecnologie verdi e le energie rinnovabili.

A tal fine l'UE proseguirà la cooperazione normativa attiva, anche nelle organizzazioni internazionali di normazione, facendo leva sulla propria potenza finanziaria e normativa per contribuire a definire norme e standard globali. Sono validi esempi di tali iniziative il **partenariato globale sull'intelligenza artificiale (GPAI)**²⁴, il **comitato ad hoc del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale (CAHAI)**, la **piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile**²⁵, i **principi di alto livello del G7 in materia di trasporti in risposta alla COVID-19**, del 2020, la **coalizione mossa da grande ambizione per la biodiversità**, la **coalizione globale finalizzata ad un trattato sull'alto mare**²⁶ e le **alleanze globali sull'efficienza delle risorse e l'economia circolare**.

La questione delle implicazioni delle nuove **tecnologie digitali, compresa l'intelligenza artificiale**, dev'essere affrontata a livello globale, nel pieno rispetto di una trasformazione digitale antropocentrica e inclusiva, dei diritti umani e dello Stato di diritto, attraverso **norme e regole globali più ambiziose**. Le regole moderne sulla privacy in vigore nell'UE e la legge sui servizi digitali e quella sui mercati digitali recentemente proposte sono intese a creare un ambiente online sicuro per i cittadini e a promuovere l'innovazione, la crescita e la competitività nel mercato unico. Nei consessi multilaterali l'UE dovrà trovare un delicato equilibrio tra il perseguimento della sovranità tecnologica necessaria e il rispetto sia dell'apertura di internet che dei diritti fondamentali. A tal fine deve interagire con tutti i partner internazionali sulle sfide che si pongono alla governance digitale: la tassazione digitale, la protezione dei dati e la privacy, la lotta alla disinformazione, i contenuti illegali online, il 5G, la governance di internet, la cibersicurezza, la finanza digitale compresi i pagamenti e le criptovalute, la pubblica amministrazione elettronica in cui le norme attuali sono insufficienti.

A tal fine l'UE promuoverà i propri approcci politici e normativi: la protezione dei dati personali, la libera circolazione dei dati all'insegna della fiducia, la neutralità della rete e la

²³ COM(2015) 602 final del 21.10.2015 "Tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali".

²⁴ Guida lo sviluppo e l'uso responsabili dell'intelligenza artificiale sulla base dei diritti umani, dell'inclusione, della diversità, dell'innovazione e della crescita.

²⁵ Consente ai responsabili politici di discutere la definizione delle norme e di stabilire le migliori pratiche sul modo in cui orientare gli investimenti verso attività verdi.

²⁶ L'UE chiede la conclusione nel 2021 di un accordo internazionale sulla diversità biologica marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale a norma della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

promozione dei principi etici nel contesto di un'intelligenza artificiale antropocentrica e affidabile²⁷. L'UE si adoprerà nei consessi multilaterali per combattere gli abusi come l'accesso sproporzionato dei governi ai dati personali²⁸. Infine l'UE contribuirà a trovare soluzioni comuni nei diversi consessi, come nei lavori in corso in sede di G20 e OCSE, per quanto riguarda un consenso globale che risolva la questione della **tassazione dell'economia digitale**.

L'accesso e l'uso dello **spazio extraatmosferico** dovrebbero essere modellati da regole o norme internazionali e da un sistema di governance volto a garantire a lungo termine l'uso sostenibile, responsabile e pacifico dello spazio.

Azioni

- *Impegnarsi attivamente nel processo di riflessione avviato in seguito alla commemorazione del settantacinquesimo anniversario dell'ONU per sostenere gli sforzi volti a rinvigorire un multilateralismo efficace e inclusivo che non lasci indietro nessuno.*
- *Sostenere il processo di riforma del Segretario generale delle Nazioni Unite, compreso l'approccio "una sola ONU" a livello di singoli paesi, operando in via prioritaria con i coordinatori residenti e le agenzie locali delle Nazioni Unite.*
- *Sostenere l'iniziativa del Segretario generale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace aggiornando il partenariato UE-ONU sulla gestione delle crisi e le operazioni di pace ed esplorando le possibilità di nuovi partenariati, compresa la cooperazione UE-ONU-Unione africana.*
- *Sostenere la richiesta del Segretario generale delle Nazioni Unite di un cessate il fuoco globale portando avanti il nuovo concetto di mediazione dell'UE a sostegno di risposte multilaterali alle situazioni di crisi emergenti o in corso.*
- *Guidare e sostenere la riforma dell'Organizzazione mondiale della sanità e dell'Organizzazione mondiale del commercio.*
- *Guidare gli sforzi volti ad innalzare le ambizioni a livello internazionale in vista delle conferenze ONU delle parti del 2021 sulla biodiversità (COP15) e sui cambiamenti climatici (COP26).*
- *Avviare un dialogo strategico annuale con l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani sulla politica e la cooperazione in materia di diritti umani.*
- *Concludere la procedura di adesione dell'UE alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*
- *Rafforzare l'opera di sensibilizzazione e l'azione dell'UE a sostegno del rispetto del diritto umanitario internazionale e dei principi umanitari.*
- *Allineare il sostegno dell'UE all'attuazione di riforme che promuovano l'apertura, la trasparenza, l'assunzione di responsabilità, l'efficienza e l'efficacia in tutte le istituzioni multilaterali, tra cui spese generali razionalizzate, norme coordinate, approcci collaborativi, buongoverno e trasparenza del sistema, adeguata visibilità dell'UE e metodi di finanziamento innovativi e semplificati.*
- *Perseguire un ruolo più attivo nella normazione tecnica internazionale e contribuire allo sviluppo di nuove norme in settori non sufficientemente*

²⁷ A titolo di esempio concreto la Commissione varerà un progetto specifico con l'Istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sulla criminalità e la giustizia (UNICRI) per sviluppare uno strumentario globale che dia orientamenti pratici per un'intelligenza artificiale etica e di qualità, in grado di concretare i principi etici nelle attività di contrasto.

²⁸ COM(2020) 66 final del 19.2.2020, "Una strategia europea per i dati".

regolamentati, tra l'altro sostenendo lo sviluppo di quadri normativi per tecnologie di intelligenza artificiale antropocentriche e affidabili.

- *Sostenere lo sviluppo di quadri normativi per le nuove tecnologie di armamento e le nuove dimensioni della guerra, come il cibernazio e lo spazio extraatmosferico.*

III. Un'Europa più forte in partenariato con il sistema multilaterale ("*quel che l'UE può fare*")

L'obiettivo strategico dell'UE in futuro sarà quello di **sfruttare meglio** il proprio ruolo e contributo al sistema multilaterale per essere più efficace nel perseguire i propri interessi e difendere i propri valori.

L'UE e i suoi Stati membri sono **partecipanti e contributori fondamentali al sistema multilaterale**. Circa un quarto del bilancio delle Nazioni Unite, in termini di bilancio ordinario e di mantenimento della pace, proviene dagli Stati membri dell'UE, così come oltre il 30 % dei finanziamenti (di base e volontari) di tutte le attività di sviluppo, costruzione della pace e umanitarie²⁹. Nel Fondo monetario internazionale gli Stati membri dell'UE detengono il 26 % dei voti al consiglio esecutivo, su cui si basa un terzo delle risorse dell'FMI. Provengono dall'UE e dai suoi Stati membri oltre il 25 % del capitale delle varie filiali della Banca mondiale e oltre il 30 % dei contributi ai fondi fiduciari.

(i) Rafforzare la coerenza e il coordinamento a livello di UE

Insieme, l'UE e i suoi Stati membri esercitano una forte influenza sul sistema multilaterale ovunque adoperino efficacemente come blocco a 27 i meccanismi di coordinamento, la rappresentanza e la capacità di finanziamento per sostenere gli obiettivi politici, i valori e il ruolo dell'UE in quanto ente normatore a livello internazionale. Tuttavia non succede sempre: in alcuni casi l'UE non si mostra all'altezza del proprio potenziale collettivo.

Per sfruttarlo al massimo **l'UE dovrebbe rafforzare ulteriormente la propria coerenza, unità e solidarietà nei consessi multilaterali³⁰**. L'UE e i suoi Stati membri devono **coordinare posizioni, azioni e capacità di comunicazione** e agire in modo unitario in linea con i trattati.

A tal fine l'UE e i suoi Stati membri devono migliorare la condivisione delle informazioni, la consultazione e il coordinamento, anche negli organi direttivi e nei consigli di amministrazione degli organismi multilaterali in cui l'Unione non è rappresentata; l'UE dovrebbe ad esempio adoperarsi per istituire meccanismi di coordinamento in tutte le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) analogamente a quanto avviene già nel Fondo monetario internazionale.

²⁹ I contributi dei 27 Stati membri dell'UE rappresentano il 23,94 % del bilancio ordinario delle Nazioni Unite e il 23,8 % del bilancio per il mantenimento della pace per il triennio 2019-2021.

³⁰ Questo tipo di cooperazione è un obbligo che deriva dal dovere di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE o dalle decisioni del Consiglio adottate a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e, per le questioni PESC, dall'articolo 34 TUE. Il trattato prevede inoltre che gli Stati membri dell'UE agiscano in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e si astengano da qualsiasi azione tale da nuocere all'efficacia dell'Unione come elemento di coesione nelle relazioni internazionali (articolo 24, paragrafo 3, TUE).

Poiché la presenza degli Stati membri dell'UE nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è destinata a ridursi a soli due nel 2022 (fino almeno al 2025), è prioritaria **una cooperazione efficace a livello di UE sulle questioni relative al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**. La base sarà il rafforzamento in corso della cooperazione tra gli Stati membri dell'UE che sono membri del Consiglio di sicurezza, permanenti o non permanenti, per promuovere le posizioni dell'UE in tale sede.

La natura spesso interdependente delle sfere economica, politica e della sicurezza richiede un **migliore coordinamento tra le politiche** a tutti i livelli. Inoltre l'UE dovrebbe sfruttare il proprio ruolo di potenza mondiale nella ricerca e nell'innovazione per **far sì che l'azione multilaterale poggi sulle migliori prove scientifiche possibili**³¹.

(ii) Esprimersi all'unisono

La capacità dell'UE di **partecipare attivamente, essere rappresentata efficacemente e esprimersi all'unisono è fondamentale**. L'UE ha tutte le carte in regola per essere membro a pieno titolo delle organizzazioni internazionali o per parteciparvi con uno status di osservatore privilegiato³². Affinché l'UE s'esprima all'unisono e agisca negli ambiti di sua competenza, il ruolo di rappresentanza esterna dell'UE nelle organizzazioni internazionali spetta alla Commissione europea³³ e all'alto rappresentante per le questioni che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, coadiuvati dalle delegazioni dell'UE che agiscono a loro nome.

La Commissione e l'alto rappresentante si avvalgono del potere d'iniziativa in modo più mirato per migliorare la formulazione delle **posizioni che l'UE deve assumere nei consessi internazionali**, non ultimo per offrire ai rappresentanti dell'UE maggiore flessibilità tattica. Per poter decidere in modo più rapido ed efficace, il Consiglio ha bisogno di ricorrere anche alle disposizioni del trattato che consentono un'astensione costruttiva e l'adozione di decisioni **a maggioranza qualificata** nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune³⁴, in particolare quando si tratta di reagire alle violazioni del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Tale approccio consente all'UE di reagire in modo più rapido e efficace alle violazioni adottando sanzioni autonome. L'adozione del regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani³⁵ è una pietra miliare nel rafforzamento dell'azione collettiva in questo settore.

In molti casi e per vari motivi l'UE non dispone di tutti i diritti derivanti dallo stato di membro delle organizzazioni internazionali. Ciò non ha impedito di giungere a accordi ufficiali che prevedono la partecipazione in qualità di osservatore o addirittura a accordi pragmatici ad hoc con gli Stati membri e/o le organizzazioni interessate e i loro membri, in base ai quali l'UE e i suoi rappresentanti godono dell'effettiva capacità di intervento e di

³¹ Esempi: il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico e la piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici, ampiamente sostenuti dal programma quadro di ricerca e sviluppo dell'UE.

³² La risoluzione 65/276 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 3 maggio 2011, sulla partecipazione dell'UE ai lavori delle Nazioni Unite è il riconoscimento internazionale più chiaro delle capacità dell'Unione di agire a livello internazionale.

³³ Ad esempio l'UE è membro della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, in cui la Commissione si esprime a nome dell'UE sulle questioni che rientrano nella competenza esclusiva dell'UE.

³⁴ Articolo 31 TUE. Cfr. anche la comunicazione della Commissione del 12 settembre 2018 - Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE (COM(2018) 647 final).

³⁵ Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani (GU L 410I del 7.12.2020 pag. 1) e decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani (GU L 410I del 7.12.2020, pag. 13).

azione al di là dello status ufficiale. L'UE ha reputazione di partner costruttivo e affidabile, attiva nell'elaborazione di accordi; ne ha dato prova recentemente all'Assemblea mondiale della sanità del maggio 2020: pur non essendo membro è stata la forza trainante della risoluzione sulla risposta alla COVID-19. Tuttavia in altri importanti casi non esistono accordi di questo tipo, oppure sono inutilmente macchinosi o obsoleti ovvero impediscono alla Commissione e/o all'alto rappresentante di parlare efficacemente a nome dell'UE nelle materie di competenza. Un esempio è l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, in cui la capacità dell'UE di essere efficace è compromessa da accordi obsoleti con gli Stati membri che non sono in linea con i trattati. L'UE dovrebbe pertanto urgentemente **valutare caso per caso se il suo status** in una data organizzazione, fondo o programma internazionale richieda un adattamento o un miglioramento conformemente ai trattati dell'UE e agire di conseguenza.

(iii) Finanziamento del sistema multilaterale

Per quanto riguarda il **finanziamento** del sistema multilaterale a livello mondiale, regionale e nazionale, **l'approccio Team Europa**³⁶ consente di **sfruttare in modo più efficace** i contributi collettivi dell'UE e degli Stati membri per perseguire le priorità politiche concordate e attuarle con maggiore coerenza nei consessi internazionali. L'UE dovrà continuare a dire forte e chiaro che cosa si aspetta dai partner e fare un uso migliore dell'effetto leva: in altre parole, se necessario l'UE dovrà essere pronta a calibrare i finanziamenti di specifiche iniziative o organizzazioni multilaterali sulla conformità alle priorità politiche. In generale è necessario assicurare visibilità al sostegno dell'UE.

(iv) Presenza dell'UE nelle istituzioni multilaterali

Per quanto riguarda le **posizioni ai vertici delle organizzazioni multilaterali**, l'UE dovrà sostenere i candidati con i più alti profili professionali, gestionali, etici e politici. Allo stesso tempo urge un approccio più coordinato e strategico e un migliore scambio di informazioni, anche con i partner dei paesi terzi e anche per quanto riguarda le elezioni in organi delle Nazioni Unite come il Consiglio dei diritti umani. Occorre intensificare le consultazioni in sede di Consiglio. Analogamente l'UE dovrà adoperarsi per sviluppare una politica di scambio di personale e di presenza del proprio personale in seno alle organizzazioni internazionali, a tutti i livelli.

Azioni

- *Migliorare il coordinamento con gli Stati membri per quanto riguarda le candidature a posizioni di alto livello e le elezioni importanti nelle organizzazioni multilaterali.*
- *Sfruttare meglio i cospicui finanziamenti dell'UE e degli Stati membri alle organizzazioni multilaterali e regionali, anche attraverso l'approccio Team Europa e un maggior coordinamento dei messaggi negli organi direttivi delle agenzie, dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite, al fine di perseguire più efficacemente i valori e gli interessi dell'Unione anche per quanto riguarda le riforme di dette organizzazioni.*
- *Chiarire o migliorare lo status giuridico o le prerogative dell'UE nelle organizzazioni internazionali, se necessario e in linea con i trattati.*

³⁶ L'approccio Team Europa trae i contributi da tutte le istituzioni dell'UE e combina le risorse mobilitate dagli Stati membri e dalle istituzioni finanziarie dell'UE nel rispetto delle competenze e delle procedure decisionali dell'UE stabilite nei trattati.

- *Rafforzare ulteriormente il ruolo e la presenza dell'UE negli organi direttivi delle agenzie, dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite.*
- *Istituire solidi meccanismi di coordinamento dell'UE nelle istituzioni finanziarie internazionali esprimendosi all'unisono ai fini di una rappresentanza esterna più coerente.*
- *Aumentare la visibilità dei contributi dell'UE grazie a argomentazioni, posizioni e dichiarazioni comuni sulle risoluzioni delle Nazioni Unite e cercare un coordinamento più stretto con gli Stati membri sui contributi volontari alle Nazioni Unite.*
- *Accrescere la visibilità del ruolo dell'UE quale unica organizzazione regionale parte della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.*
- *Far leva sulla ricerca e l'innovazione europee per rafforzare la base fattuale su cui poggia l'elaborazione delle politiche multilaterali.*

(v) Alleanze, partenariati e cooperazione regionale

In un contesto sempre più multipolare e interdipendente, l'UE è riconosciuta come partner stabile e prevedibile e come strenuo difensore e promotore del sistema multilaterale basato su regole.

Il contesto attuale richiede un **approccio strategico più chiaro e articolato all'interazione con i partner internazionali**. L'UE dovrebbe perseguire partenariati di questo tipo non solo per portare avanti le proprie priorità, ma anche nello sforzo comune di trovare soluzioni sostenibili alle sfide globali basandosi sullo Stato di diritto anziché sulla legge del più forte. L'UE deve diversificare l'impegno globale sfruttando il potenziale di cooperazione nei consessi multilaterali in forza dei principi seguenti.

- ***Rafforzare la cooperazione con i partner che condividono gli stessi principi per difendere principi e regole universali*** - L'UE coordinerà meglio gli sforzi con tutti i partner interessati a difendere l'*acquis* multilaterale³⁷, in particolare per quanto riguarda la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto, compresa la possibilità per i paesi terzi di allinearsi alle dichiarazioni dell'UE nelle organizzazioni e nei consessi multilaterali. Lavorerà alacremente con i partner coi quali condivide valori e principi per rafforzare le istituzioni democratiche, combattere la corruzione, l'autoritarismo e le violazioni dei diritti umani in tutto il mondo e promuovere un'agenda comune basata sulla democrazia, i diritti umani, l'uguaglianza e lo Stato di diritto. L'arrivo della nuova amministrazione statunitense imprime uno slancio positivo in questo senso³⁸ e l'UE dovrà cogliere tutte le possibilità di ricostruire le relazioni UE-USA e mantenere forti legami, ad esempio con il Regno Unito. Infine, nei consigli di amministrazione delle istituzioni finanziarie internazionali, la diffusione degli Stati membri dell'UE nei raggruppamenti regionali offrirà l'occasione di elaborare sistematicamente obiettivi comuni con i partner interessati.
- ***Cooperazione tematica e iniziative comuni*** - L'UE amplierà l'impegno globale per far fronte a sfide transnazionali come la salute, le minacce alla sicurezza, i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, o ad altri settori di interesse comune quali

³⁷ L'Alleanza per il multilateralismo e l'Alleanza globale sull'economia circolare e l'efficienza delle risorse (decisione C(2020) 15 della Commissione) sono un buon esempio di tale innovazione politica.

³⁸ Cfr. la comunicazione "Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale", JOIN(2020) 22 final del 2.12.2020.

l'istruzione, la gioventù, la scienza, la tecnologia e l'innovazione³⁹. Le perturbazioni della catena di approvvigionamento durante la pandemia hanno dimostrato l'importanza delle rotte marittime per l'economia globale. L'UE collaborerà con i partner per promuovere il rispetto dei principi fondamentali del passaggio marittimo, della sicurezza in tutte le sue accezioni e della protezione degli oceani.

- **Diversificare i partenariati e collaborare con le organizzazioni regionali** - L'UE si avvarrà meglio e in modo più coerente della cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni regionali e subregionali, in particolare in presenza di un quadro strategico o un accordo internazionale di cooperazione internazionale: è il caso dell'Unione africana (anche nei formati trilaterali con le Nazioni Unite), ma anche, per esempio, dei membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OACPS), con la quale è in corso uno sforzo comune per rafforzare il multilateralismo. Quanto più le organizzazioni regionali e globali lavoreranno insieme, tanto più forte sarà la collettività e più solido il sistema multilaterale. L'UE continuerà a promuovere la cooperazione regionale tramite le organizzazioni regionali multilaterali e le piattaforme multilaterali del caso, tra cui il partenariato orientale (PO), l'Unione per il Mediterraneo (UpM) e il vertice Asia-Europa (ASEM).
- **Creare alleanze per promuovere norme e approcci normativi** - L'UE svilupperà e migliorerà le alleanze nell'ambito degli organi internazionali di normazione⁴⁰. Nell'esaminare o adottare nuove iniziative interne di dimensione internazionale, la Commissione avvierà in parallelo un dialogo internazionale. L'UE cercherà ad esempio di creare una coalizione di paesi che condividono gli stessi principi per una governance delle tecnologie dell'intelligenza artificiale antropocentrica e basata su regole. Proporrà un dialogo tempestivo con i partner interessati sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

Dovrebbero essere esplorate **coalizioni e formati "non tradizionali"** sulla base degli insegnamenti tratti da processi quali la riunione ministeriale sull'azione per il clima convocata da UE, Cina e Canada, il Forum di Parigi per la pace e il vertice "Finanza in comune". I partenariati **multipartecipativi** tra governi, settore privato, società civile, mondo accademico e comunità scientifica sono fondamentali per plasmare un multilateralismo inclusivo e fungono da catalizzatore delle riforme. Ad esempio l'UE ha collaborato con la coalizione per l'innovazione in materia di preparazione alle epidemie (CEPI) e l'iniziativa GAVI sullo sviluppo e la distribuzione dei vaccini contro la COVID-19.

Per facilitare la creazione di alleanze, l'UE mobilerà più intensamente la rete delle 140 delegazioni di cui dispone e collaborerà con le ambasciate degli Stati membri per sostenere il multilateralismo e le iniziative unionali. In altre parole l'UE assicurerà maggiore coerenza nella propria diplomazia multilaterale e bilaterale **multilateralizzando l'impegno bilaterale e bilateralizzando l'approccio multilaterale**. La **dimensione multilaterale** dovrà essere integrata in modo più sistematico in tutti i **dialoghi politici** dell'UE con i paesi terzi, dai vertici ai contatti a livello operativo. L'UE chiarirà che si aspetta che i partner traducano in pratica gli impegni comuni e si avvarrà delle proprie interconnessioni e influenza a tal fine.

³⁹ Tra gli esempi di questo approccio figurano la cooperazione dell'UE in materia di cambiamenti climatici con la Cina e in materia di energia solare con l'India, l'Alleanza globale sull'economia circolare e l'efficienza delle risorse, la coalizione di ambizione elevata per la natura e le persone, la missione Innovazione nell'energia pulita e l'alleanza transatlantica per la ricerca oceanografica.

⁴⁰ Ad esempio l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione, la Commissione elettrotecnica internazionale e l'Unione internazionale delle telecomunicazioni.

Infine l'UE eserciterà in modo più assertivo il suo ruolo e la sua influenza nei consessi multilaterali informali come il **G20 e il G7** per accrescerne l'efficacia, nella misura in cui plasmano e rafforzano l'agenda multilaterale con risposte decise alle crisi e soluzioni concrete ai problemi globali. La priorità immediata è uno stretto coordinamento delle politiche economiche e sanitarie a livello mondiale che contribuisca a una ripresa sostenibile, inclusiva e resiliente. Il 2021 sarà un anno importante in questi consessi: l'Italia presiederà il G20, il Regno Unito presiederà il G7 e i due ospiteranno insieme la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP26). Nel maggio 2021 l'UE copatrocinerà con l'Italia il vertice mondiale sulla salute per potenziare la preparazione alle pandemie.

Azioni

- *Promuovere con i partner interessati un'agenda comune basata sulla democrazia, i diritti umani, l'uguaglianza e lo Stato di diritto.*
- *Sostenere nuove forme inclusive di interazione multilaterale quali l'Alleanza per il multilateralismo, il Forum di Parigi per la pace e il vertice "Finanza in comune".*
- *Dare sistematicamente seguito agli impegni bilaterali con i paesi terzi per promuovere obiettivi multilaterali.*
- *Potenziare il ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema ONU proponendo un vertice annuale dei capi delle organizzazioni regionali.*
- *Aiutare i paesi partner a partecipare più attivamente al sistema multilaterale, anche attraverso lo sviluppo di capacità, la condivisione delle conoscenze, la formazione o il gemellaggio.*

(vi) Collaborazione con le istituzioni multilaterali

L'UE **definerà i partenariati con le organizzazioni multilaterali in funzione del loro allineamento alle agende universali e agli interessi dell'UE** e della loro capacità di perseguirli. Numerose organizzazioni multilaterali sono alleate naturali dell'UE: numerose sono le riuscite nei settori in cui questi partenariati hanno contribuito a plasmare la governance globale e soprattutto sono stati determinanti nella riuscita del coordinamento globale delle politiche economiche e finanziarie, nello sviluppo, nella risposta umanitaria, nei cambiamenti climatici, nell'ambiente, nella pace e nella sicurezza.

Gli attori multilaterali, in particolare gli organi delle Nazioni Unite, sono i **principali esecutori** nel concretamento dell'aiuto umanitario e allo sviluppo elargito dall'UE. Possono essere titolari di importanti **mandati per la definizione di norme**, come nel caso del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente per quanto riguarda gli accordi ambientali, o dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni per la regolamentazione interoperabile e aperta di internet. Possono anche essere **interlocutori politici e strategici** di rilievo con i quali trattare priorità comuni e questioni strutturali, ad esempio nei regolari dialoghi ad alto livello con la Banca mondiale. Per quanto riguarda il **mantenimento e la costruzione della pace**, le missioni e operazioni UE di gestione delle crisi e le operazioni ONU di mantenimento della pace attive sullo stesso teatro operativo cooperano strettamente con mutuo sostegno strategico, logistico, medico e di sicurezza.

Elemento fondamentale di tali partenariati sarà l'istituzione di **dialoghi politici ad alto livello**. Ad esempio l'UE cercherà di rafforzare il coordinamento con le Nazioni Unite attraverso riunioni periodiche ai massimi livelli ("vertici UE-ONU"), simili ai consolidati scambi con la direzione delle istituzioni di Bretton Woods. Tali lavori potrebbero essere integrati da incontri politici più regolari per fare il punto della situazione nei settori prioritari

per l'UE (ad esempio clima e ambiente, digitale, diritti umani e sviluppo), sulla base dei quadri esistenti.

L'inizio del **nuovo ciclo finanziario dell'UE**, con strumenti innovativi come le garanzie finanziarie, potrebbe orientare le riforme e l'efficienza sul piano multilaterale. Nella programmazione nell'ambito del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), l'UE si concentrerà maggiormente su ciò che si può realizzare insieme a livello nazionale, regionale e multilaterale secondo un approccio orientato alle politiche. L'approccio Team Europa⁴¹ consente di definire un'agenda comune e di sfruttare i finanziamenti, il potere normativo e la forte presenza dell'UE e dei suoi Stati membri nei vari paesi per dialogare con i paesi partner, le organizzazioni multilaterali⁴² e altri partner su priorità comuni a livello nazionale, regionale e multilaterale.

Per aumentare l'efficacia dell'azione esterna l'UE si adopererà per **allineare più strettamente i finanziamenti che versa al sistema multilaterale alle proprie priorità politiche concordate**, comprese le priorità della cooperazione allo sviluppo, rispettando nel contempo i criteri dell'aiuto pubblico allo sviluppo e i principi dell'efficacia degli aiuti allo sviluppo. L'UE continuerà inoltre ad adoperarsi per un approccio più strategico ai contributi volontari di qualità destinati ai principali fondi, programmi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali. Valuterà periodicamente e strategicamente i finanziamenti alle principali organizzazioni multilaterali, alle istituzioni finanziarie internazionali e alle agenzie, ai fondi e ai programmi dell'ONU al fine di individuare e aggiornare priorità più chiare per ciascun organo, seguire l'attuazione e aumentare la propria visibilità⁴³.

Azioni

- *Istituire un vertice periodico UE-ONU.*
- *Mantenere e rafforzare ulteriormente i dialoghi strategici annuali con le principali agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite e le istituzioni di Bretton Woods.*
- *Definire sistematicamente gli interessi e le priorità dell'UE in tutte le organizzazioni multilaterali e basare l'impegno dell'UE sui suoi interessi strategici e sulla sua presenza in tali organizzazioni, nonché sui loro mandati e sulle potenzialità di realizzare le priorità dell'UE.*
- *Coinvolgere le organizzazioni multilaterali pertinenti in base alle prestabilite priorità dell'UE attraverso le iniziative Team Europa a livello nazionale, regionale e multilaterale.*

IV. Conclusioni

La pace e la prosperità dell'Unione europea e dei suoi cittadini dipendono dalla pace e la prosperità nel resto del mondo e da un pianeta sano. Un sistema multilaterale che funziona, affidabile ed efficiente è essenziale per conseguire tali obiettivi.

⁴¹ JOIN(2020) 11 final dell'8.4.2020, Comunicazione sulla risposta globale dell'UE alla pandemia di COVID-19.

⁴² In diversi consessi multilaterali (ad es. FMI, Banca mondiale, banche multilaterali di sviluppo), la Commissione apporta un sostegno finanziario cospicuo pur non essendo membro. In questi casi l'approccio Team Europa può rafforzare l'impatto e l'influenza dell'UE in dette istituzioni.

⁴³ Il finanziamento dovrebbe essere valutato non solo in termini assoluti, ma anche pro rata. Ad esempio, le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) operano con un bilancio relativamente modesto, in cui l'UE è il principale contributore volontario ai progetti.

Agendo a livello multilaterale ogniqualvolta possibile, ma pur sempre pronta a muoversi autonomamente se necessario, l'UE contribuirà al meglio a gestire la globalizzazione⁴⁴: è questa l'essenza dei lavori a favore di un'autonomia strategica aperta.

Principi dell'impegno multilaterale dell'UE:

- *l'UE si adopererà a favore di un **multilateralismo rinnovato basato su regole al servizio della governance globale** e degli interessi e dei valori dell'UE e del mondo;*
- *l'UE difenderà i **valori universali e il diritto internazionale**, compresi i diritti umani che costituiscono il fondamento delle relazioni di cooperazione tra paesi e popoli, e promuoverà programmi globali quali l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e relativi obiettivi di sviluppo sostenibile e l'accordo di Parigi;*
- *l'UE **proietterà nel mondo le proprie priorità strategiche**, in particolare per quanto riguarda i diritti umani, i valori democratici e lo Stato di diritto, lo sviluppo sostenibile e la sicurezza umana, la protezione del clima e dell'ambiente e le tecnologie digitali, e sfrutterà al meglio la propria influenza politica, diplomatica ed economica per difendere i propri interessi e promuovere i propri valori;*
- *l'UE promuoverà **la riforma, l'efficacia e l'efficienza del sistema multilaterale e un multilateralismo realmente inclusivo** in cui collaborino governi, società civile, settore privato, mondo accademico e altri portatori di interessi;*
- *l'UE rafforzerà la propria **leadership** sfruttando al massimo le capacità di operare come mediatrice rigorosa e intraprendente, di approfondire **partenariati e alleanze** con i paesi terzi, le organizzazioni multilaterali e regionali e di rafforzare le coalizioni sulle priorità fondamentali;*
- *l'UE sarà **la migliore alleata dei partner multilaterali**, cui chiederà tuttavia di concentrarsi per conseguire una trasformazione e relazioni realmente strategiche;*
- *l'UE assicurerà maggiore **coerenza** nella propria diplomazia tra multilateralismo e bilateralismo e si esprimerà **con coerenza e all'unisono** nei consessi mondiali. Per **riuscire all'unisono** l'UE deve **agire all'unisono**.*

La Commissione e l'alto rappresentante invitano il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare l'approccio illustrato nella presente comunicazione congiunta e a collaborare all'attuazione e al riesame delle azioni indicate.

⁴⁴ Documento di riflessione della Commissione sulla gestione della globalizzazione, COM(2017) 240 final del 10 maggio 2017.