

06.054

**Rapporto 2006
sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite
e con le organizzazioni internazionali che hanno sede
in Svizzera**

del 31 maggio 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto 2006 sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno sede in Svizzera.

Il presente rapporto mette l'accento sul bilancio del Vertice del Millennio + 5, sul processo di riforma dell'ONU, come pure sulla posta in gioco e le sfide della politica di accoglienza svizzera. Analizza altresì la posizione della Svizzera nel sistema delle Nazioni Unite sotto il profilo delle candidature e del personale.

In sede conclusiva, il documento traccia le priorità e gli obiettivi del nostro Paese in vista della 61^a sessione dell'Assemblea generale, che si aprirà nel settembre 2006.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

31 maggio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel presente rapporto 2006, il Consiglio federale mette l'accento sul bilancio del Vertice del Millennio + 5 e sulle misure di verifica prese dal settembre 2005 e presenta la posta e le sfide della politica di accoglienza svizzera. Analizza altresì la posizione della Svizzera nel sistema delle Nazioni Unite sotto il profilo delle candidature e del personale. Traccia infine i grandi assi prioritari del nostro Paese in vista della 61^a sessione dell'Assemblea generale, che si aprirà nel settembre 2006.

Il Vertice del Millennio + 5 è stato caratterizzato dalla riaffermazione, da parte degli Stati membri, dell'impegno in materia di cooperazione multilaterale e dell'attaccamento al sistema collettivo di sicurezza basato sullo Statuto delle Nazioni Unite. In occasione del Vertice, i capi di Stato e di governo hanno anche preso decisioni importanti sulla riforma dell'ONU, decretando la creazione di nuovi organi, quali la Commissione per il consolidamento della Pace e il Consiglio dei diritti dell'uomo. Da allora, è in corso l'attuazione delle decisioni del Vertice e si è intrapreso con grande determinazione il processo di riforma; la Svizzera ha partecipato attivamente a questi lavori.

Frutto di un'iniziativa diplomatica della Svizzera, il Consiglio dei diritti dell'uomo è stato istituito ufficialmente il 15 marzo 2006 mediante risoluzione dell'Assemblea generale. Si tratta di un organo di grande importanza, che avrà sede a Ginevra. Dopo aver condotto una campagna molto attiva, la Svizzera è stata eletta membro del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU il 9 maggio 2006 per un periodo di 3 anni. Questa scelta è il maggior successo ottenuto dal nostro Paese in materia di candidature, dall'adesione alle Nazioni Unite. La Svizzera potrà in tal modo contribuire alla definizione dei metodi e del programma di lavoro del nuovo gremio. Il Consiglio federale si curerà anche affinché le condizioni di lavoro presso la nuova istituzione siano conformi alla nostra politica di Stato ospite.

Come rivelato anche dalle disfunzioni constatate nel programma «Petrolio per cibo», il potenziamento della gestione e del controllo interno dell'ONU appare sempre più urgente e necessario. Per tradizione, la Svizzera è molto implicata in questo settore e si adopererà perché le misure adottate abbiano risultati concreti, con effetti tangibili.

Tra i provvedimenti volti al rafforzamento dell'Organizzazione, il miglioramento delle attività operative dell'ONU sul terreno e la coerenza del sistema istituzionale nei settori dello sviluppo, dell'ambiente e dell'aiuto umanitario meritano particolare attenzione. La Svizzera parteciperà attivamente ai lavori in questi ambiti e continuerà a sostenerli con misure concrete.

La Svizzera contribuirà anche all'attuazione dell'agenda internazionale nel settore dello sviluppo sostenibile; parteciperà inoltre alla riunione di alto livello sulla lotta mondiale contro l'HIV/AIDS che si terrà a New York dal 31 maggio al 2 giugno 2006 e al Dialogo di alto livello sulle migrazioni del 14 e 15 settembre 2006, in concomitanza con l'inaugurazione della 61^a sessione dell'Assemblea generale.

Ponendo in consultazione la legge federale sullo Stato ospite, il Consiglio federale intende dotare il nostro Paese di mezzi adeguati alle sfide che si pongono oggi negli ambiti relativi alla presenza delle organizzazioni internazionali sul nostro territorio. Il Consiglio federale è determinato a perseguire, in collaborazione con gli altri partner interessati, una politica dinamica e convincente, volta a preservare lo statuto di Stato ospite delle organizzazioni internazionali che tanto contribuisce alla reputazione della Svizzera nel mondo.

Dall'adesione della Svizzera all'ONU si è condotta una politica attiva per la difesa dei nostri interessi, per assicurare il successo delle candidature del nostro Paese in seno agli organi direttivi del sistema delle Nazioni Unite come pure per favorire la presenza di personale svizzero nelle organizzazioni internazionali. Il Consiglio federale proseguirà queste attività di promozione mirata, cercando, in particolare, di far meglio conoscere le possibilità di carriera e di informare in maniera più precisa sulle formalità da svolgere per aumentare le opportunità di successo dei candidati svizzeri a una funzione in seno alle Nazioni Unite.

Indice

Compendio	5168
1 Introduzione	5172
2 Il Vertice del Millennio + 5: bilancio e misure di verifica	5173
2.1 Fasi e caratteristiche del processo precedente il Vertice	5174
2.1.1 Il Vertice e i principali risultati	5175
2.1.2 Le relazioni internazionali alla luce di questi risultati	5176
2.2 L'attuazione delle decisioni del Vertice e la continuazione delle riforme dell'ONU	5177
2.2.1 Pace e sicurezza collettiva	5177
2.2.1.1 Riaffermazione dei principi della sicurezza collettiva	5177
2.2.1.2 La responsabilità di proteggere	5178
2.2.1.3 Operazioni di pace dell'ONU	5179
2.2.1.4 Commissione per il consolidamento della pace	5180
2.2.1.5 Disarmo	5182
2.2.1.6 Lotta contro il terrorismo	5183
2.2.2 Cooperazione allo sviluppo, salvaguardia delle risorse naturali e aiuto umanitario	5183
2.2.2.1 Iniziative e strumenti al servizio dello sviluppo	5186
2.2.2.2 Riforma del sistema operativo dell'ONU nel settore della politica di sviluppo	5189
2.2.2.3 Salvaguardia delle risorse naturali	5190
2.2.2.4 Riforme nell'ambito umanitario	5190
2.2.3 Promozione dei diritti umani	5191
2.2.3.1 I diritti dell'uomo – uno dei tre pilastri del sistema dell'ONU	5191
2.2.3.2 Il Consiglio dei diritti dell'uomo	5192
2.2.4 Rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	5194
2.2.4.1 Assemblea generale	5194
2.2.4.2 Consiglio di sicurezza	5194
2.2.4.3 ECOSOC	5195
2.2.4.4 Segretariato e riforma della gestione	5196
2.3 La posizione svizzera alla luce di questi risultati	5198
3 Priorità e sfide nella politica d'accoglienza svizzera	5199
3.1 Condizioni generali di tipo materiale	5200
3.1.1 Infrastrutture	5200
3.1.1.1 Progetti immobiliari	5200
3.1.1.2 Soluzioni innovative	5201
3.1.1.3 Prospettiva regionale	5201
3.1.2 Sicurezza	5201
3.2 Attrazione della Ginevra internazionale	5202
3.2.1 Centro accademico per le relazioni internazionali	5204
3.2.2 I centri di Ginevra e la collaborazione con l'ONU	5206
3.2.2.1 Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCSP)	5206

3.2.2.2 Il Centro internazionale di sminamento a scopi umanitari – Ginevra (GICHD)	5207
3.2.2.3 Il Centro per il controllo democratico delle forze armate – Ginevra (DCAF)	5207
3.2.2.4 Il Centro Henri Dunant per il dialogo umanitario – Ginevra	5208
4 Candidature svizzere e promozione dei cittadini svizzeri nell'ONU e in altre organizzazioni internazionali	5208
4.1 Candidature svizzere nel sistema delle Nazioni Unite	5209
4.1.1 Pianificazione e gestione delle candidature	5209
4.1.2 Risultati	5210
4.2 Cittadini svizzeri nel sistema ONU	5212
4.2.1 Un nuovo elemento	5213
4.2.2 Contesto generale	5213
4.2.3 Aumento del numero di candidature provenienti dalla Svizzera	5214
4.2.4 Accesso agevolato per cittadini svizzeri a posti di organizzazioni internazionali	5215
5 Riflessioni conclusive e priorità della Svizzera nella 61^a sessione dell'Assemblea generale ONU	5217
5.1 Conclusioni	5217
5.2 Le priorità della Svizzera nella 61 ^a sessione dell'Assemblea generale	5218
Allegato	
1 Contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2003 al 2005	5219
2 La Svizzera, Stato ospite – alcune cifre	5220

Rapporto

1 Introduzione

Dall'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite il Consiglio federale segue con la più viva attenzione l'attività del nostro Paese in seno all'ONU al fine di assicurare un'adeguata difesa e una promozione efficace degli interessi e delle posizioni svizzere nei negoziati e a livello della cooperazione multilaterale, adoperandosi, quindi, per la riforma dell'Organizzazione.

Il Consiglio federale ha illustrato i punti salienti della posizione del nostro Paese sulla riforma dell'ONU nel Rapporto del 18 maggio 2005¹ sulle relazioni con l'ONU e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera. In tale occasione, ha indicato i punti strategici che la Svizzera avrebbe presentato a New York² al cosiddetto «Vertice del Millennio + 5» nei settori della sicurezza umana, della promozione del rispetto dei diritti umani e della democrazia, della lotta contro la povertà, della salvaguardia delle risorse naturali come pure dell'attuazione delle riforme dell'ONU. Ha posto altresì l'accento sulla propria determinazione nel promuovere, per difendere gli interessi del nostro Paese, quella Ginevra internazionale che conferisce alla Svizzera maggiore autorità nel mondo.

I preparativi e la partecipazione al Vertice M + 5 hanno mobilitato le energie di un grande numero di attori che, ciascuno secondo le proprie competenze, hanno contribuito ad alimentare i lavori. Le commissioni di politica estera dei due Consigli hanno fatto il punto sui preparativi per il Vertice in occasione delle loro riunioni del 22 agosto a Sciaffusa e del 29 agosto 2005 a Friburgo. Il Consiglio degli Stati ha trattato la questione il 26 settembre 2005 e il Consiglio nazionale il 29 dello stesso mese. D'altra parte, Thérèse Meyer, presidente del Consiglio nazionale, e Peter Bieri, vice presidente del Consiglio degli Stati, hanno partecipato dal 7 al 9 settembre 2005 alla Seconda conferenza mondiale dei presidenti dai parlamenti organizzata dell'Unione interparlamentare (UIP) presso la sede dell'ONU a New York, alla presenza di circa 150 presidenti dei parlamenti nazionali.

Rappresentanti del Consiglio federale³ e dell'Assemblea federale⁴ hanno tracciato un primo bilancio dei risultati del vertice e delle prossime tappe dell'attuazione delle decisioni con il Segretario generale dell'ONU in occasione della visita ufficiale di lavoro di Kofi Annan a Berna, il 7 ottobre 2005.

¹ FF 2005 3521

² La riunione si è svolta 5 anni dopo il Vertice del Millennio del settembre 2005 e perciò nel presente rapporto si utilizza la denominazione corrente di «Vertice del Millennio + 5» o «Vertice M+5».

³ Il Consiglio federale era rappresentato dal presidente della Confederazione, Samuel Schmid e dal capo del Dipartimento federale degli affari esteri, signora Micheline Calmy-Rey; alla colazione di lavoro ha partecipato anche il capo del Dipartimento federale dell'economia Joseph Deiss.

⁴ Per l'Assemblea federale ha partecipato alla colazione di lavoro il presidente della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale Erwin Jutzet. Era invece assente il presidente della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, Peter Briner (scusato).

Per quanto riguarda la società civile, l'Associazione svizzera per le Nazioni Unite (ASNU) ha organizzato, il 30 giugno 2005, la Conferenza svizzera delle ONG per le Nazioni Unite, consentendo uno scambio di opinioni con i rappresentanti dell'amministrazione federale a proposito delle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite e fornendo alle ONG un'occasione per comunicare al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) le loro posizioni in vista della prossima sessione dell'Assemblea generale. L'impegno della società civile è stato illustrato anche mediante la pubblicazione di un opuscolo della Federazione delle chiese protestanti svizzere sulle sue posizioni in merito al processo di riforma dell'ONU⁵. Su iniziativa del presidente dell'Assemblea generale dell'ONU si è tenuta a New York, il 23 e 24 giugno 2005, un'audizione interattiva che ha permesso alle ONG invitate di esprimersi sui quattro grandi capitoli del rapporto del Segretario generale «In maggiore libertà»⁶.

Dati gli sviluppi e gli interessi in gioco, il Consiglio federale ha incentrato questo rapporto 2006 su un bilancio del Vertice del Millennio + 5 e delle misure di verifica allestite dal settembre 2005 come pure su una presentazione aggiornata delle poste e delle sfide della politica di accoglienza della Svizzera nonché su un esposto della situazione in materia di candidature e di personale svizzeri nel sistema delle Nazioni Unite. Il rapporto presenta altresì le grandi linee delle posizioni che la Svizzera sosterrà nell'ambito del proseguimento dei lavori della 60^a sessione dell'Assemblea generale e le priorità del nostro Paese per la 61^a sessione, dal settembre 2006.

2 Il Vertice del Millennio + 5: bilancio e misure di verifica

Cinque anni dopo il Vertice del Millennio del 2000, gli Stati membri dell'ONU hanno deciso di riunirsi a New York, dal 14 al 16 settembre 2005, per effettuare un primo bilancio dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs) e prendere importanti decisioni sulla riforma delle Nazioni Unite nell'ambito di una seduta plenaria di alto livello dell'Assemblea generale. I capi di Stato e di governo hanno adottato in questa occasione una Dichiarazione finale che rispecchia le attuali possibilità di accordo tra i Membri in materia di cooperazione internazionale e fissa le prossime tappe del processo di riforma dell'Organizzazione.

Nel rapporto 2005 citato, il Consiglio federale ha descritto lo stato dei preparativi del vertice come si presentavano al momento dell'adozione del documento, il 18 maggio 2005. Questo capitolo contiene una rassegna dei principali sviluppi intervenuti dopo tale data.

⁵ Hella Hoppe e Christophe Stückelberger (2005) «Die UNO mit Reformen stärken; Orientierungen und Vorschläge des schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes», (aprile, ISBN 3-7229-6014-2).

⁶ Rapporto del 21 marzo 2005 del Segretario generale delle Nazioni Unite: «In maggiore libertà: sviluppo, sicurezza e rispetto dei diritti umani per tutti» (A/59/565)

2.1

Fasi e caratteristiche del processo precedente il Vertice

L'anno 2005, contrassegnato dal 60° anniversario dell'ONU e dal Vertice del Millennio + 5, è stato anche l'anno delle riforme delle Nazioni Unite. Il processo, avviato il 2 dicembre 2004 dal Rapporto del 2 dicembre 2004 del Gruppo di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento⁷ e dal cosiddetto «rapporto Sachs»⁸ del gennaio 2005 sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio è entrato in una nuova fase di fondamentale importanza in seguito al rapporto del Segretario generale « In maggiore libertà ».

Nel periodo tra la presentazione del rapporto del Segretario generale e il Vertice M + 5, i lavori sono stati caratterizzati da intense consultazioni, poste sotto l'egida di Jean Ping, presidente della 59ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU e ministro degli esteri del Gabon, e dei delegati speciali da lui nominati per spronare gli Stati membri al raggiungimento di un consenso nei quattro settori principali abordati dal rapporto del Segretario generale: lo sviluppo (vivere al riparo dal bisogno), la pace e la sicurezza (vivere al riparo dalla paura), i diritti umani (vivere nella dignità) e il rafforzamento dell'ONU (le riforme istituzionali).

Questa fase, nel corso della quale gli Stati membri sono stati invitati a esprimersi e a presentare proposte nell'ambito delle consultazioni condotte dai mediatori, si è distinta per un ritmo di lavoro particolarmente esigente e si è conclusa, nell'estate 2005, con la presentazione da parte del presidente dell'Assemblea generale di un primo progetto della Dichiarazione finale che sarebbe stata sottoposta per approvazione ai capi di Stato e di governo durante il Vertice.

In seguito, nel corso dell'estate, il processo di riforma ha assunto la forma di un negoziato intergovernativo più classico, durante il quale gli Stati membri hanno potuto esprimere ufficialmente il loro accordo o disaccordo con le formulazioni proposte. Allorché nella fase precedente gli Stati più favorevoli ai cambiamenti e all'attuazione di riforme innovatrici avevano potuto esercitare la loro influenza, in questa seconda fase gli Stati più reticenti alle riforme hanno riguadagnato terreno.

Si sono inoltre registrati interventi decisi delle grandi potenze, in particolare Stati Uniti e Cina: i primi, approfittando dell'entrata in funzione del nuovo rappresentante permanente presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York, hanno proposto tutta una lista di emendamenti al testo della dichiarazione finale in discussione; la seconda ha dato il via a una campagna molto attiva, in particolare per opporsi al modello di allargamento del Consiglio di sicurezza presentato da Giappone, Germania, India e Brasile.

⁷ ONU, doc. A/59/565

⁸ Non trattandosi di un documento ufficiale dell'ONU, è citato secondo le regole bibliografiche usuali, (senza riferimento dell'ONU): UN Millennium Project 2005. Investing in Development: A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, New York.

2.1.1

Il Vertice e i principali risultati

Il Vertice dei capi di Stato e di governo si è svolto a New York dal 14 al 16 settembre 2005. Erano presenti oltre 160 capi di Stato. La Svizzera era rappresentata dal consigliere federale Samuel Schmid, presidente della Confederazione. Oltre alla riunione plenaria, in occasione del Vertice si sono tenute una riunione di alto livello dedicata al finanziamento dello sviluppo e una cerimonia di firma di accordi internazionali; il presidente della Confederazione ha firmato la Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare proprio nel giorno in cui il Consiglio di sicurezza si riuniva per una sessione speciale sul terrorismo, per iniziativa congiunta della Gran Bretagna e della Russia.

Il principale risultato del Vertice è stata l'adozione ufficiale della Dichiarazione finale⁹ da parte dei capi di Stato e di governo, il 16 settembre, al termine di una maratona negoziale. Il documento è il frutto di uno sforzo comune per adottare un testo che rispecchi il più vasto accordo possibile sia in materia di cooperazione internazionale, sia sulla riforma dell'ONU.

La dichiarazione esprime la volontà degli Stati di collaborare in seno alle Nazioni Unite, ribadendo il ruolo dell'ONU e il loro attaccamento al multilateralismo. In sintonia con la proposta del Segretario generale, i Paesi membri affermano la correlazione tra sviluppo, pace e rispetto dei diritti umani, che figurano in maniera preminente tra gli obiettivi della cooperazione multilaterali.

Al tempo stesso, traspare dal testo la difficoltà risentita dagli Stati nel superare la diffidenza suscitata dalle divisioni insorte nel 2003, con la crisi irachena. Ciò è particolarmente evidente nella sezione sulla pace e sulla sicurezza collettiva. Il capitolo sul disarmo e la non proliferazione, poi, è stato addirittura eliminato, poiché non si è potuto raggiungere alcun accordo in proposito. D'altro canto, la Dichiarazione finale del Vertice M + 5 subordina il principio dello sviluppo sostenibile a quello dello sviluppo in generale, cosa che può essere considerata un passo indietro rispetto ai risultati ottenuti ai Vertici mondiali sullo sviluppo sostenibile del 1992 e del 2002.

La Svizzera, tuttavia, può essere relativamente soddisfatta di questo documento, che include diverse decisioni o disposizioni ampiamente conformi alle attese del nostro Paese. La Dichiarazione fissa altresì il quadro per l'istituzione di nuovi organi, quali il Consiglio dei diritti dell'uomo, frutto di un'iniziativa diplomatica svizzera, e la Commissione per il consolidamento della pace, come pure per l'approfondimento dei negoziati necessari.

Altri motivi di soddisfazione riguardano ambiti in favore dei quali la Svizzera si era impegnata prima del Vertice e nei quali la Dichiarazione finale ha aperto la via alla continuazione degli sforzi nel dopo-vertice (per esempio la questione dell'adeguamento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza).

Per molti versi, la Dichiarazione finale si è certo rivelata inferiore alle attese svizzere, ma costituisce un notevole progresso e conferma la volontà di continuare le discussioni e i negoziati, fissando spesso un calendario indicativo o una data limite. In questo senso il risultato del vertice è stato conforme a quanto auspicato dalla Svizzera, come espresso nel rapporto ONU 2005 del Consiglio federale. Il Consiglio federale si era allora dichiarato cosciente delle incertezze che ancora pesavano sul

⁹ ONU; doc A/Res./60/1.

risultato dei negoziati in corso, affermando che la Svizzera si sarebbe adoperata per facilitare il felice esito di questo processo e per l'adozione di un calendario per la continuazione dell'impegno nei settori nei quali non era possibile sperare un rapido accordo.

Concludendo, la Dichiarazione finale rispecchia la grande difficoltà della Comunità internazionale nel raggiungere un autentico consenso sulla sua azione comune. Gli interessi individuali degli Stati sono lunghi dall'inclinarsi di fronte a un ideale comune, anche se esiste la volontà di meglio collaborare. Il Vertice ha indubbiamente prodotto risultati rilevanti ma queste divergenze l'hanno ridotto a semplice fase intermedia di un processo che continua ancora nel 2006. Numerose decisioni abbozzate in occasione del Vertice dovevano essere realizzate in seguito, nell'ambito di negoziati che, finora, hanno prodotto risultati vari.

2.1.2 Le relazioni internazionali alla luce di questi risultati

I dibattiti in seno all'ONU rispecchiano la situazione delle relazioni internazionali. Pur avendo apparentemente superato la crisi provocata dall'intervento militare in Iraq, gli Stati stentano a trovare un vero e proprio terreno d'intesa. I lavori di New York sono caratterizzati, in particolare, dalle esigenze e da un certo scetticismo degli Stati Uniti nei confronti dell'Organizzazione, dalla crescente rivalità tra Washington e una Cina che va sempre più affermandosi, dall'emergere di nuove grandi potenze, quali il Giappone o l'India, che ritengono di non godere di sufficiente autorità, da un'Unione europea che si sta consolidando e dalle posizioni di Paesi come l'Egitto, il Pakistan o Cuba che sostengono risolutamente un certo «terzomondismo».

Data la difficile situazione, non c'è da stupirsi se anche le decisioni di poca importanza sono prese lentamente e con fatica, tanto più che l'Organizzazione mira al consenso. Il mancato allargamento del Consiglio di sicurezza – che è la chiave di una profonda riforma dell'ONU – grava su tutte le questioni. I risultati ottenuti a fine 2005 sono stati raggiunti mediante compromessi talvolta zoppicanti – come nel caso del ruolo prevalente del Consiglio di sicurezza sulla Commissione per il consolidamento della pace – e a costo di crescenti frustrazioni dei Paesi del Sud di fronte a quella che è considerata un'eccessiva preminenza dei grandi finanziatori da un lato e della maggioranza degli Stati membri di fronte a quella è talvolta risentita come arroganza da parte dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dall'altro.

Alle tensioni tra gli Stati si aggiungono quelle esistenti all'interno dell'Organizzazione, sempre più evidenti: un Segretario generale il cui mandato sta per finire, indebolito per giunta dalla vicenda del programma «Petrolio contro cibo», una forte presidenza dell'Assemblea generale che compensa come può un certo vuoto di potere e una crisi quasi «costituzionale» tra l'Assemblea stessa e il Consiglio di sicurezza.

In queste circostanze, e nonostante la speranza che il processo di riforme possa ancora produrre buoni risultati, non si possono per altro escludere eventuali crisi e i compromessi tendono a farsi più rari. Nell'autunno 2006 l'elezione di un nuovo Segretario generale in occasione della 61ª sessione dell'Assemblea generale rappresenterà certo una svolta importante nella vita dell'Organizzazione.

Il Consiglio federale intende seguire con attenzione l'evoluzione di questa situazione per far sì a che l'attaccamento all'ONU nella sua dimensione operativa non si accompagni, alla lunga, con un indebolimento del suo ruolo di piattaforma di negoziati e di elaborazione del diritto, funzione che richiede, da parte degli Stati, una certa disponibilità al compromesso. Queste sono, agli occhi della Svizzera, le vere sfide.

2.2 L'attuazione delle decisioni del Vertice e la continuazione delle riforme dell'ONU

Già nell'autunno 2005 Jan Eliasson, presidente della 60^a sessione dell'Assemblea generale, ha avviato un ambizioso processo di verifica del Vertice, che include tutti gli argomenti discussi prima di settembre e non risolti nella Dichiarazione finale, ma la cui verifica è prevista dal documento. Qui appresso sono illustrati i principali sviluppi intervenuti nell'ambito di tale sessione.

La Svizzera è impegnata nella partecipazione ai lavori di questa fase conformemente alle priorità definite dal Consiglio federale in vista, appunto, della 60^a sessione dell'Assemblea generale, concentrandosi in particolare sui diritti dell'uomo e la creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo, sul miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, sull'istituzione della Commissione per il consolidamento della pace e sul miglioramento dell'amministrazione e della gestione interna del segretariato generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Presta particolare attenzione alla questione della razionalizzazione del settore operativo dell'ONU e al rafforzamento della coerenza del sistema istituzionale in quelli dello sviluppo, dell'ambiente e dell'aiuto umanitario.

2.2.1 Pace e sicurezza collettiva

2.2.1.1 Riaffermazione dei principi della sicurezza collettiva

Negli scorsi anni, di fronte all'aggravarsi della minaccia terroristica e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, la comunità internazionale si è interrogata sull'opportunità di un adeguamento del sistema di sicurezza collettiva istituito dallo Statuto dell'ONU.

Nel suo rapporto del 21 marzo 2005 dal titolo «In maggiore libertà», il Segretario generale dell'ONU raccomandava agli Stati membri di adottare, in materia di sicurezza internazionale, un approccio ampio, che tenga conto della diversità delle minacce e della loro interdipendenza. Questo concetto allargato della sicurezza collettiva comprende non soltanto i conflitti armati, il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa ma anche altri rischi globali quali la povertà, l'HIV/AIDS o il degrado dell'ambiente, in particolare il riscaldamento atmosferico. Contemporaneamente, il Segretario generale dell'ONU formulava una serie di proposte per rafforzare l'azione collettiva.

A metà settembre 2005, in occasione del Vertice del Millennio + 5, i capi di Stato e di governo dei Paesi membri hanno abbracciato questa visione più globale della sicurezza suggerita dal Segretario generale delle Nazioni Unite e hanno ribadito l'importanza dell'azione multilaterale, esprimendo, nella Dichiarazione finale del Vertice, il loro attaccamento al sistema di sicurezza collettiva sancito dallo Statuto

dell'ONU, che giudicano adeguato e sufficientemente flessibile per far faccia alle minacce e alle sfide contemporanee. Gli Stati membri hanno così riaffermato il divieto dell'impiego della forza, la responsabilità preponderante del Consiglio di sicurezza nella salvaguardia della pace e della sicurezza internazionali e l'autorità conferitagli per ordinare misure coercitive. Il Consiglio federale è particolarmente sensibile al fatto che gli Stati membri abbiano riaffermato l'importanza del rispetto del diritto internazionale e che non abbiano ritenuto necessario né opportuno rivedere la regolamentazione dell'impiego della forza armata in caso di legittima difesa. Gli Stati membri hanno così rifiutato di impegnarsi su una strada che avrebbe potuto condurre al proliferare di interventi militari preventivi unilaterali e avrebbe destabilizzato il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU.

2.2.1.2 La responsabilità di proteggere

Da diversi anni la comunità internazionale discute sui mezzi con cui rispondere a genocidi, crimini contro l'umanità o gravi violazioni dei diritti dell'uomo. La mancanza di reazioni di fronte alle atrocità commesse nell'ex Jugoslavia e in Ruanda è stata vivamente criticata¹⁰. Non si delinea, tuttavia, un consenso sui mezzi da impiegare in tali circostanze, in particolare sull'opportunità e sulla legalità di un intervento militare esterno.

In occasione del Vertice del Millennio + 5, gli Stati membri dell'ONU hanno sancito la «responsabilità di proteggere»¹¹ definendo i principali elementi di un consenso minimo in materia. È stata rilevata, in primo luogo, la responsabilità di ciascuno Stato di proteggere la propria popolazione da genocidio, crimini di guerra, «pulizia etnica» e crimini contro l'umanità. Contemporaneamente, è stato riaffermato che – qualora uno Stato non assuma tale responsabilità – incombe alla comunità internazionale agire nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ricorrendo a tutti i mezzi appropriati, ivi compreso, come estrema risorsa, un intervento militare collettivo.

Il riconoscimento della «responsabilità di proteggere» da parte di tutti gli Stati membri dell'ONU è chiaramente un successo sotto il profilo del diritto internazionale e della tutela dei diritti umani. Tuttavia questo concetto non deve fungere da pretesto a interventi militari unilaterali. Se uno Stato non adempie il proprio dovere di protezione, la comunità internazionale deve reagire, ma unicamente nel quadro istituzionale definito dallo Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. È inoltre imperativo fissare i parametri per determinare in quali casi un intervento della comunità internazionale è necessario e quale forma deve assumere.

Si noti in proposito che l'iniziativa della Svizzera e di altri Paesi partner a proposito dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza include un appello ai membri perma-

¹⁰ Le cause di questo atteggiamento della comunità internazionale sono stata analizzate nei rapporti di due commissioni indipendenti d'inchiesta incaricate dal Segretario generale delle Nazioni Unite di far luce sulla caduta di Srebrenica e sul genocidio in Ruanda (Doc. A/54/594 e S/1999/1257).

¹¹ Sul concetto della «responsabilità di proteggere» si discute vivamente da parecchi anni. Cfr., in particolare, il rapporto del dicembre 2001 della Commissione internazionale sull'intervento e sulla sovranità degli Stati. Della Commissione, che aveva ricevuto questo mandato dal Canada, faceva parte anche Cornelio Sommaruga, ex presidente del Comitato internazionale della Croce Rossa.

nenti del Consiglio di sicurezza affinché non facciano uso del diritto di veto allorché è decisa un'azione collettiva in risposta a genocidio, crimini contro l'umanità o gravi violazioni del diritto internazionale umanitario¹².

2.2.1.3 Operazioni di pace dell'ONU

Tenuto conto dei rischi e delle minacce del nostro tempo, le operazioni di pace dell'ONU sono uno strumento essenziale per la risoluzione dei conflitti internazionali e la gestione delle crisi. Spesso costituiscono una premessa indispensabile alla ricostruzione di una regione sconvolta da un conflitto. Le funzioni delle operazioni di pace sono più varie rispetto a quelle delle missioni di pace dell'epoca della guerra fredda, comportano elementi militari e civili, sono più ampiamente orientate alla risoluzione dei conflitti e alla loro prevenzione, di sovente hanno un mandato più incisivo (che ammette il ricorso alla forza armata se necessario) e intervengono nelle diverse fasi della gestione di un conflitto. Inoltre, le attuali «missioni integrate» mirano sempre più spesso ad abbinare risorse e attività civili e militari per utilizzarle in maniera coerente a livello politico, militare, umanitario e di sviluppo.

Attualmente l'ONU gestisce 9 regimi di sanzioni nazionali e 15 operazioni di mantenimento della pace in tutto il mondo, oltre a 11 missioni di consolidamento della pace o delle strutture politiche. 85 000 persone sono impiegate in missioni ordinate dal Consiglio di sicurezza, talvolta con incarichi assai diversi. Una più grande attenzione è prestata a tutti gli aspetti della pacificazione – non soltanto al tradizionale mantenimento della pace con mezzi militari e politici, ma anche alla prevenzione dei conflitti e, sempre più spesso, al consolidamento della pace. Queste missioni complesse e pluridimensionali investono, tra l'altro, la tutela dei diritti umani, la smobilitazione, il disarmo e la reintegrazione dei combattenti, la riforma del settore della sicurezza, la promozione dello Stato di diritto e l'organizzazione di elezioni democratiche.

La vastità e la complessità di queste operazioni è espressa dal fatto che spesso, ormai, l'ONU le designa succintamente con il termine «operazioni di pace». Negli ultimi anni si è fatta strada anche la nozione di missioni «integrate» e questo appellativo è già stato utilizzato in alcuni casi. Si tratta di un modello che descrive le modalità di gestione di queste complesse operazioni da parte dell'ONU, definendo gli aspetti qualitativi della migliore collaborazione e coordinazione di tutti gli attori implicati.

Più di qualsiasi altra organizzazione, l'ONU vanta una lunga esperienza in materia di missioni complesse ed è, indubbiamente, uno dei principali attori nel settore. Ha prodigato inoltre, nel corso degli ultimi anni, sforzi notevoli per adeguare alle nuove sfide il proprio strumentario di mezzi di pacificazione e per migliorare e uniformare il coordinamento con le organizzazioni regionali al fine di far fronte a queste enormi sfide in collaborazione con altri attori.

In occasione del Vertice del Millennio + 5, i capi di Stato e di governo hanno riconosciuto la necessità per l'ONU di avere a disposizione i mezzi e le competenze

¹² Cfr. in proposito n. 2.2.4.2.

necessari all'efficace adempimento del proprio mandato nell'allestire queste complesse missioni. Si deve inoltre poter garantire la sicurezza del personale e delle truppe sul terreno. È stato quindi deciso di accelerare la creazione di capacità rapidamente trasferibili che in caso di crisi possano sostenere i soldati dell'ONU stazionati in loco. Si creerà anche un'unità di polizia permanente, incaricata di mettere a disposizione delle forze di polizia delle missioni di pace una capacità iniziale in grado di intervenire immediatamente. Queste proposte sono ora allo studio in seno al Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace, di cui fa parte anche la Svizzera. Il nostro Paese sostiene la creazione di questa forza di polizia e, se del caso, proporrà candidature di cittadini svizzeri per farne parte.

Le infrazioni disciplinari, in particolare i casi di coercizione e di sfruttamento sessuale di donne e fanciulli da parte di membri delle missioni ONU, devono assolutamente essere repressi e sanzionati con ogni mezzo. L'anno scorso sono state adottate e attuate numerose raccomandazioni in merito; l'elaborazione di un codice di comportamento e la standardizzazione della formazione del personale locale dell'ONU hanno consentito di prendere utili provvedimenti contro le cause d'infrazione. Anche la collaborazione con i Paesi d'origine dei membri delle missioni sospetti sta migliorando.

Il nostro Paese figura fra i maggiori donatori per le operazioni di pace dell'ONU. L'importo del contributo finanziario obbligatorio al budget delle operazioni di mantenimento della pace dipende, da un lato, dal numero delle operazioni stesse e dai relativi effettivi di personale, due elementi sottoposti a notevoli fluttuazioni. Dall'altro, dipende invece dal sistema di fatturazione dell'ONU, che impone di iscrivere nel bilancio importi variabili per un ciclo triennale. Nel primo ciclo completo dall'adesione della Svizzera (2004–2006), il nostro contributo totale per le operazioni di pace è di 187 milioni di franchi¹³ cioè, in media, 62,3 milioni annui.

42 membri del Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace (PSEP) hanno partecipato, nel 2005, a operazioni di pace; fra loro 11 esperti di polizia, soprattutto nella regione dei balcani, come pure esperti di diritto internazionale umanitario, di giustizia transizionale e di analisi politica, attivi sul terreno o in seno ad agenzie di sostegno alle operazioni di pace. Il Pool offre corsi di formazione e di perfezionamento professionale nel settore della promozione della pace al personale trasferibile all'estero. 17 osservatori militari svizzeri partecipano attualmente a missioni dell'ONU.

2.2.1.4 Commissione per il consolidamento della pace

La creazione, il 20 dicembre 2005, della Commissione per il consolidamento della pace è stata uno dei primi risultati concreti del Vertice del Millennio + 5. La Commissione si inserisce in una nuova architettura di consolidamento della pace che comprende anche l'Ufficio per il sostegno del consolidamento della pace e il Fondo permanente per il consolidamento della pace. La Commissione dipende dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale, mentre l'Ufficio e il Fondo fanno capo al Segretario generale.

¹³ Cfr. in allegato gli importi dettagliati.

La Commissione è un organo consultivo, con il compito di riunire le sinergie dei principali attori e incoraggiare l'elaborazione di strategie integrate per il consolidamento e la ricostruzione nei Paesi che sono stati sconvolti da un conflitto. Queste strategie devono innanzi tutto contribuire al miglioramento della collaborazione e del coordinamento tra tutti gli attori implicati, all'interno come all'esterno dell'ONU. Nei negoziati che hanno preceduto la sua creazione, la Svizzera si è soprattutto impegnata perché la Commissione non fosse subordinata soltanto al Consiglio di sicurezza, ma godesse anche di un più vasto appoggio e avesse mansioni di consulenza sia per il Consiglio di sicurezza sia per il Consiglio economico e sociale. Ha altresì insistito perché tutte le organizzazioni, fondi e programmi pertinenti, comprese le ONG e le Istituzioni accademiche, partecipassero all'elaborazione delle strategie. Inoltre, in una missiva ai presidenti dell'Assemblea generale, le donne che ricoprono la carica di ministro degli esteri hanno chiesto la menzione esplicita nella risoluzione dell'inclusione di una prospettiva di genere e della consultazione delle organizzazioni femminili. Anche la consigliera federale Micheline Calmy-Rey, capo del DFAE, figurava tra le firmatarie di questa lettera.

Al termine di lunghe e difficili trattative, il 20 dicembre 2005 l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione che definisce la composizione della e la missione della Commissione, con viva soddisfazione della Svizzera. L'istituzione della Commissione per il consolidamento della pace rappresenta una svolta importante e ha conferito nuovo impeto all'attuazione di altre decisioni riformatrici. Nondimeno, la Svizzera, al pari di numerosi altri Stati membri, ha deplorato in una dichiarazione la composizione scarsamente rappresentativa della Commissione e l'eccessiva influenza del Consiglio di sicurezza. Secondo la risoluzione, infatti, la principale funzione della Commissione è quella di consulente del Consiglio di sicurezza negli affari iscritti all'ordine del giorno.

Il comitato organizzativo della Commissione comprende in tutto 31 membri. È composto di 7 membri del Consiglio di sicurezza e di 7 membri del Consiglio economico e sociale, a cui si aggiungono rappresentanti di 5 Paesi fra i dieci principali fornitori di truppe e mezzi finanziari all'ONU, di 5 Paesi fra i dieci principali donatori di mezzi finanziari e infine di 7 Paesi eletti dall'Assemblea fra i suoi membri. Secondo l'oggetto in questione, sono chiamati a far parte della Commissione anche rappresentanti degli Stati e delle regioni interessate, come pure rappresentanti del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale. Con una risoluzione separata, il Consiglio di sicurezza ha deciso che i propri membri permanenti lo saranno anche in seno alla Commissione per il consolidamento della pace. In ragione di questi criteri, le probabilità della Svizzera di partecipare alla Commissione sono infime. Pur essendo uno dei maggiori donatori dell'ONU, il nostro Paese non figura fra i primi dieci. Le probabilità di un'elezione a membro dell'Assemblea generale sono altrettanto scarse, dato il grande numero di candidati e la già forte rappresentazione dei Paesi occidentali. A maggior ragione dunque, la Svizzera si impegnerà perché i metodi di lavoro della Commissione siano definiti in modo tale da permettere che anche i Paesi non membri, ma che apportano importanti contributi al consolidamento della pace, possano pendere parte ai lavori.

Si tratta ora di nominare i membri della Commissione il più rapidamente possibile affinché possano definire i metodi di lavoro e dare il via all'attività. Ciò è tanto più importante in quanto, finora, le trattative sono state dominate dal dibattito sulla composizione e sull'elezione dei membri, relegando al secondo posto le questioni di contenuto.

Non ci sono successi da segnalare nell'ambito del disarmo durante lo scorso anno e le posizioni si sono alquanto irrigidite. Sforzi multilaterali costruttivi sono stati intralciati o addirittura bloccati dal prevalere degli interessi nazionali. La Conferenza di verifica del trattato di non-proliferazione nucleare (TNP) si è chiusa nel maggio 2005 a New York senza risultati degni di nota. Proprio allorché il regime di non proliferazione nucleare è confrontato da enormi sfide, le parti sono rimaste divise fino all'ultimo e la conferenza si è conclusa senza raggiungere un accordo. Le divergenze erano ancora insormontabili nel settembre 2005, tanto che il capitolo sul disarmo è stato del tutto eliminato dal documento finale del Vertice del Millennio + 5.

Ciò nonostante, la Svizzera ha conseguito un successo in un ambito che le premeva. Sotto la sua presidenza, un gruppo di lavoro interstatale ha adottato nel giugno 2005, dopo due anni di negoziati, uno strumento internazionale per l'identificazione e la rintracciabilità delle armi leggere e di piccolo calibro illegali. Oltre a un'ampia definizione di questa categoria di armi è stato approvato anche un catalogo di standard internazionali per identificarle e rintracciarle. Lo strumento disciplina altresì la collaborazione internazionale tra gli Stati come pure con l'ONU e Interpol. Un gruppo di lavoro interdipartimentale sarà incaricato dal Consiglio federale di esaminare gli adeguamenti del diritto svizzero come pure di elaborare proposte per il seguito dei lavori.

Grazie all'impegno svizzero che ha presentato il risultato dei lavori dinanzi all'Assemblea generale, lo strumento per identificare e rintracciare le armi leggere e di piccolo calibro è stato adottato nel dicembre 2005. Per la prima volta, l'insieme dei membri dell'ONU si è trovato d'accordo sulla definizione delle «armi leggere e di piccolo calibro».

In occasione della conferenza di verifica del piano d'azione delle Nazioni Unite contro il commercio illecito delle armi leggere e di piccolo calibro, che si terrà a New York dal 26 giugno a 7 luglio 2006, la Svizzera si adopererà in favore del rafforzamento e dell'approfondimento del piano d'azione, sostenendo l'adozione di criteri internazionali vincolanti per l'esportazione e il commercio di armi leggere e di piccolo calibro, la tematizzazione dell'uso illecito delle armi da fuoco e l'inclusione di progetti per il controllo delle armi leggere nei programmi di sviluppo.

Durante il suo secondo anno di presidenza del Gruppo di sostegno all'azione antimine, la Svizzera ha potuto intensificare l'attività iniziata nel 2004. Con i suoi sforzi per sensibilizzare le Missioni presso la sede di New York circa i differenti aspetti della problematica delle mine, la Svizzera ha realizzato un programma interessante e costruttivo. Hanno suscitato particolare interesse le correlazioni tra la problematica delle mine, la cooperazione allo sviluppo e i processi di pacificazione. Ora, con il passaggio della presidenza agli USA, è il principale Paese donatore a prendere le redini.

In occasione della sesta Conferenza di verifica della Convenzione che vieta la messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) e a tossine e che disciplina la loro distruzione (Convenzione sulle armi biologiche) – che si terrà dal 20 novembre all'8 dicembre 2006 a Ginevra – la Svizzera si adopererà per il rafforzamento della Convenzione stessa, chiedendo l'organizzazione di riunioni annuali che consentano di fare il punto e di seguire da vicino gli sviluppi

pertinenti per la realizzazione dei suoi obiettivi. In mancanza di uno strumento di verifica giuridicamente vincolante, metterà l'accento sulle misure volontarie di consolidamento della fiducia e sull'attuazione nazionale della Convenzione. A tale scopo, appoggerà l'istituzionalizzazione di un segretariato in grado di assistere gli Stati parte nell'adempimento degli obblighi da loro assunti nell'ambito della Convenzione, nonché di promuoverne l'attuazione a livello universale e il consolidamento in generale.

2.2.1.6 Lotta contro il terrorismo

Intensificata dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, la lotta contro il terrorismo costituisce un ambito d'azione primordiale dell'ONU. Con le risoluzioni adottate e i comitati istituiti, il Consiglio di sicurezza ha creato un arsenale politico e giuridico che obbliga gli Stati membri a impegnarsi attivamente per estirpare questo flagello.

Dal 1963 sono state elaborate tredici convenzioni settoriali, di cui l'ultima – la Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare – è stata firmata dalla Svizzera il 14 settembre 2005, durante il Vertice del Millennio + 5.

Tuttavia, lo scoglio maggiore per l'Organizzazione delle Nazioni Unite è l'elaborazione di una convenzione generale sul terrorismo internazionale che completi le tredici convenzioni esistenti e che comprenda una definizione di «terrorismo» accettabile da tutti. La Dichiarazione finale del Vertice esorta tutti gli Stati membri a trovare una soluzione di compromesso prima della fine della 60^a sessione dell'Assemblea. La Svizzera sostiene attivamente le discussioni in questo senso.

Resta inoltre da determinare se la lotta contro il terrorismo deve continuare ad essere di competenza del Comitato contro il terrorismo, organo sussidiario del Consiglio di sicurezza. In proposito la Svizzera si rallegra del mandato di elaborare una strategia globale di lotta contro il terrorismo conferito all'Assemblea generale dagli Stati membri nella dichiarazione finale del Vertice mondiale del 2005, attendendo con interesse le discussioni che si terranno in seno alla medesima sulla base delle proposte del Segretario generale e che dovrebbero permettere una maggiore implicazione di tutti gli Stati negli sforzi in corso in questo ambito. Il nostro Paese ha proposto a più riprese l'istituzione di un ufficio centrale contro il terrorismo, facente capo al Segretario generale, che potrebbe assumere a medio termine la responsabilità della lotta contro il terrorismo in seno all'ONU¹⁴.

2.2.2 Cooperazione allo sviluppo, salvaguardia delle risorse naturali e aiuto umanitario

Anche sotto il profilo della politica dello sviluppo il Vertice mondiale del 2005 ha avuto un significato particolare: si trattava della prima opportunità di passare in rivista al più alto livello gli sforzi finora compiuti per il raggiungimento degli obiettivi del Millennio (MDGs) e di decidere eventuali misure correttive. Anche la Sviz-

¹⁴ La Svizzera ha sostenuto in seno all'Assemblea generale e alla Commissione dei diritti dell'uomo risoluzioni che esigono il rispetto dei diritti umani anche nell'ambito della lotta contro il terrorismo. Ha altresì appoggiato la nomina di un relatore speciale in questo settore (Commissione dei diritti dell'uomo, Res. 2005/80).

zera ha presentato un resoconto dettagliato del proprio contributo al raggiungimento degli obiettivi del Millennio (cfr. rapporto del Consiglio federale «Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport intermédiaire de la Suisse 2005»). Nel rapporto riassuntivo sullo stato dell'attuazione degli obiettivi del Millennio, il Segretario generale dell'ONU ha rilevato a sua volta che, nonostante i progressi tangibili constatati nella lotta per l'eliminazione della povertà dall'inizio degli anni Novanta, rispetto ai diversi obiettivi i risultati sono assai ineguali sia a livello regionale, sia a livello dei contenuti. Ha altresì ricordato che alcuni obiettivi del Millennio non potranno essere raggiunti se la distruzione delle risorse naturali continuerà di questo passo. Nella migliore delle ipotesi, se le tendenze attuali dovessero protrarsi fino al 2015, gli obiettivi del millennio saranno realizzati soltanto parzialmente.

Questa conclusione ha suscitato grandi attese alla vigilia del Vertice mondiale. Date le condizioni di grande povertà che continuano a pesare su tanti Paesi, molti hanno sperato che gli Stati membri dessero prova di coraggio e riuscissero a concordare nuovi impegni nella lotta contro la povertà. Altri, non da ultimo il Segretario generale dell'ONU, insistevano invece sulla necessità di concretizzare in primo luogo gli impegni già assunti. Numerosi provvedimenti proposti dal Segretario generale nel suo rapporto «In maggiore libertà» miravano quindi a una più efficiente e rapida attuazione dei suddetti impegni da parte dei Paesi industrializzati come di quelli in via di sviluppo.

In queste circostanze – e grazie anche all'eco suscitata dalla campagna mondiale «Make Poverty History» promossa dalle organizzazioni non governative attive nel settore dello sviluppo, buona parte dell'opinione pubblica ha pensato che il Vertice portasse essenzialmente su aspetti di politica dello sviluppo.

I capi di Stato e di governo dei Paesi industrializzati, riuniti per il Vertice, sono stati confrontati da attese particolarmente elevate sul finanziamento dello sviluppo. I Paesi del Nord avevano assunto precisi impegni in questo senso in occasione della Conferenza di Monterrey (2002), nell'ambito di un partenariato tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo. Alla vigilia del vertice si è dunque assistito a diverse iniziative dei Paesi donatori, riflesse poi nella Dichiarazione finale: l'annuncio di numerosi Stati di un aumento considerevole del loro aiuto allo sviluppo, iniziative varie che chiedevano il ricorso a metodi di finanziamento innovatori o ancora l'iniziativa lanciata a Gleneagles (6–8 luglio 2005) dai Paesi del G-8, concernente una nuova trancia di sdebitamento multilaterale dei Paesi in via di sviluppo.

Il Consiglio federale si compiace che nel documento finale del Vertice siano stati riaffermati i principi fissati nel 2002 tra Paesi del Nord e del Sud, nel quadro della Conferenza di Monterrey (Messico) sul finanziamento dello sviluppo (il cosiddetto «consenso di Monterrey»). Nel suo intervento nell'ambito del Vertice, il presidente della Confederazione ha fatto notare che l'aiuto fornito da oltre trenta anni dalla Svizzera ai Paesi in via di sviluppo – prioritariamente ai Paesi più poveri, e segnatamente ai Paesi dell'Africa – è un aiuto qualitativo, attuato in partenariato con i beneficiari. Auspicando un migliore coordinamento degli attori del sistema dell'aiuto internazionale, ha altresì ricordato che, dalla Conferenza di Monterrey, l'aiuto pubblico svizzero è aumentato in maniera costante, e ha raggiunto ormai l'obiettivo che si era fissato. Devolvendo lo 0,44 per cento del prodotto nazionale

loro all'aiuto pubblico allo sviluppo (stato: 2005)¹⁵, la Svizzera si situa all'undicesimo posto (su 22) fra i Paesi donatori dell'OCSE; l'aiuto allo sviluppo è uno dei rari elementi del budget nazionale destinato a crescere nei prossimi anni, con un aumento complessivo dell'8 per cento previsto per il periodo 2005–2008. Il presidente della Confederazione ha altresì confermato che la Svizzera intende aumentare l'aliquota devoluta all'aiuto pubblico allo sviluppo anche dopo il 2008, in modo da accrescere il suo contributo agli sforzi internazionali in questo settore. Ha infine espresso la disponibilità del nostro Paese a esaminare in maniera approfondita le diverse iniziative volte a studiare fonti innovatrici di finanziamento dello sviluppo.

A titolo di contributo al raggiungimento degli obiettivi del millennio per lo sviluppo, nel luglio 2005 gli Stati del G8 hanno convenuto un'iniziativa concernente misure supplementari di sdebitamento multilaterale dei Paesi in via di sviluppo, che sono successivamente state adottate da tutti i membri delle istituzioni di Bretton Woods con la denominazione di «iniziativa di sgravio del debito multilaterale» (International Debt Relief Initiative, IDRI). Secondo tale iniziativa, la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca africana di sviluppo devono abbandonare tutti i crediti nei confronti dei Paesi beneficiari dell'iniziativa stessa. Il Fondo monetario internazionale (FMI) ha fissato il 23 novembre 2005 le modalità di finanziamento dell'iniziativa di sgravio del debito multilaterale che, per il momento, non comporta versamenti supplementari da parte svizzera.

Presso la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo, invece, le nuove misure di sgravio del debito saranno finanziate esclusivamente mediante versamenti degli Stati membri. Per il momento la Svizzera non ha ancora fissato l'ammontare del proprio contributo.

La corrente tornata negoziale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) non ha potuto concludersi, come previsto, con la settima Conferenza ministeriale tenutasi a Hong Kong a metà dicembre 2005. Contrariamente ai timori che hanno marcato i preparativi della Conferenza, tuttavia, i negoziati non sono stati interrotti. Dal punto di vista della politica di sviluppo è significativa la decisione presa a Hong Kong dai Paesi industrializzati di aprire dal 2008 i loro mercati agli Stati più poveri in franchigia doganale e senza contingentamenti per il 97 per cento dei prodotti.

Per il Consiglio federale considera tanto i modesti ma concreti progressi raggiunti nell'ambito del Doha round quanto la nuova iniziativa multilaterale di sdebitamento vanno nella buona direzione e dimostrano la serietà con la quale la comunità internazionale si adopera per il raggiungimento degli obiettivi del Millennio. Unendosi al consenso espresso dall'adozione della Dichiarazione finale del Vertice M + 5, la Svizzera ha confermato il proprio impegno per la realizzazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio.

¹⁵ Questo importo si riferisce al 2005, secondo il nuovo metodo di calcolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Nel suo intervento il presidente della Confederazione aveva citato l'importo 2004 (0,41 % e la presenza della Svizzera tra i 10 principali donatori dell'OCSE)

2.2.2.1 Iniziative e strumenti al servizio dello sviluppo

Come menzionato più sopra, in occasione del Vertice mondiale non si è cercato né raggiunto alcun progresso normativo o programmatico in settori tematici. Il capitolo sulla politica di sviluppo del documento finale riassume quindi gli obiettivi precedentemente fissati. La Svizzera si rallegra del riconoscimento esplicito e universale degli obiettivi di sviluppo del Millennio e della decisione di orientare strategie e risorse alla loro realizzazione entro il 2015, rilevando altresì i riferimenti alla salute riproduttiva, alla parità tra donna e uomo e alla promozione delle condizioni della donna, come pure alla tematica emergente della correlazione tra migrazioni e sviluppo. Anche il sostegno immediato promesso dagli Stati membri a iniziative sollecite nell'ambito della lotta contro la malaria e nei settori dell'educazione e della sanità, la menzione dell'importanza delle pratiche imprenditoriali responsabili incoraggiate dal «Patto mondiale» e del ruolo delle tecnologie di informazione e comunicazione al servizio dello sviluppo sono altrettanti motivi di soddisfazione per il nostro Paese.

Alcune delle decisioni contenute nel documento finale del Vertice possono essere attuate direttamente dagli Stati membri. I Paesi in via di sviluppo, per esempio, sono invitati a elaborare, entro la fine del 2006, strategie nazionali per il raggiungimento degli obiettivi del Millennio, mentre i Paesi donatori sono tenuti, tra l'altro, a sostenere azioni di rapido effetto «quick-win actions» – per es. la distribuzione di zanzariere impregnate per lottare contro la malaria. In entrambi i casi l'attuazione dipende ormai soprattutto dalla volontà politica degli Stati.

Altre decisioni in materia di lotta contro la povertà e di sviluppo sostenibile rivestono invece carattere generico. Forma e data dell'attuazione saranno spesso decise nell'ambito delle attività operative dell'ONU o di negoziati specifici ai vari settori, nel corso di un processo già in atto. Fra queste figurano, per esempio, l'impegno di fare degli «impieghi più competenti e produttivi, come pure di un lavoro più degno per tutti, donne e giovani compresi» un obiettivo fondamentale della politica nazionale e internazionale in questo settore. Grazie all'autorità intrinseca del documento finale, anche tali dichiarazioni, a carattere piuttosto generale, sono investite di un certo peso morale, tanto da essere impiegate come basi generalmente accettate nella formulazione delle risoluzioni nel quadro delle trattative sugli aspetti tematici della 60^a Assemblea generale. Occorre inoltre rilevare che alcune proposte e raccomandazioni incluse nel capitolo sullo sviluppo della Dichiarazione finale si applicano anche a istituzioni che non fanno parte del sistema delle Nazioni Unite, come l'OMC o le istituzioni di Bretton Woods.

Nell'ambito generale dei lavori della Nazioni Unite sullo sviluppo, cinque aspetti sono particolarmente importanti per la Svizzera: la lotta contro la pandemia dell'HIV/AIDS, i rapporti tra migrazioni e sviluppo, il vertice mondiale sulla società dell'informazione e i suoi effetti, l'Anno internazionale dello sport e il Patto mondiale.

Pandemia dell'HIV/AIDS: in occasione del Vertice del 2005 la pandemia dell'HIV/AIDS è relegata in secondo piano da questioni a carattere più politico, come la riforma del Consiglio di sicurezza, la creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo e la cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, questo «ruolo secondario» ha favorito l'adozione, nel documento finale, di una formulazione relativamente felice soprattutto nei settori prevenzione, trattamento e cura. Dal 31 maggio al 3 giugno 2006 si terrà a New York la quinquennale riunione di verifica della sessione speciale

dell'Assemblea generale del 2001 sull'HIV/AIDS 2001; è previsto che si tracci un bilancio e che si confermino e, eventualmente, si completino gli impegni assunti cinque anni or sono. Lavori preliminari e consultazioni sono già in corso. È importante che quest'anno si dedichi alla pandemia dell'HIV/AIDS tutta l'attenzione del caso.

Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali: l'iniziativa della Svizzera e della Svezia per la costituzione di una Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali costituisce un significativo passo avanti nel dibattito internazionale sulle migrazioni. Il 9 dicembre 2003, Kofi Annan aveva inaugurato la Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali alla presenza della consigliera federale Micheline Calmy-Rey e del ministro svedese delle migrazioni, signora Barbro Holmberg. La Commissione aveva per missione d'incoraggiare un ampio dibattito sulla questione delle migrazioni tra gli Stati e altri attori interessati. Doveva anche evidenziare i consensi o le eventuali lacune nel dibattito internazionale e formulare proposte concrete di azione. Il gruppo dei rappresentanti dei 33 Stati che appoggiano la Commissione si è riunito regolarmente sotto la presidenza della Svezia e della Svizzera per uno scambio di opinioni con la Commissione stessa. La direzione del Segretariato di Ginevra è stata affidata allo svizzero Rolf Jenny, in veste di direttore esecutivo. Il rapporto della Commissione è stato presentato il 5 ottobre 2005 a New York e consegnato al Segretario generale dell'ONU.

Il rapporto è incentrato sulla correlazione tra la politica internazionale delle migrazioni e la globalizzazione. Gli autori incitano a una più grande coerenza tra sviluppo, commercio, aiuto, sicurezza e diritti umani. Sotto il profilo della formulazione delle rispettive politiche nazionali di migrazioni, gli Stati continuano per altro ad essere gli attori principali e sono quindi responsabili dell'attuazione. Si tratta di migliorare le strutture nazionali e di adeguarle agli impegni assunti a livello internazionale.

La Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali è una delle basi del dialogo di alto livello che si svolgerà il 14 e 15 settembre 2006 a New York. La Svizzera sarà rappresentata a un livello elevato.

Anno internazionale dello sport e dell'educazione fisica 2005: nel dicembre scorso si è concluso l'«Anno internazionale dello sport e dell'educazione fisica 2005». La Svizzera si era notevolmente impegnata perché il 2005 fosse dedicato a questa tematica. L'Anno dello sport e dell'educazione fisica ha contribuito a far comprendere che, oltre alla sua funzione benefica sotto il profilo della salute, lo sport può svolgere un ruolo importante in altri settori, quali lo sviluppo e la pace. Questa presa di coscienza deve molto alle quattro principali conferenze indette dall'Ufficio per lo sport dell'ONU sulla sanità (Tunisi) sulla pace (Mosca) sull'educazione (Bangkok) e sullo sviluppo (Macolin). L'Ufficio è diretto dall'ex presidente della Confederazione Adolf Ogi, nominato nel 2001 consigliere speciale dell'ONU per lo «sport al servizio dello sviluppo e della pace». Il Consiglio federale sostiene il mandato dell'ex presidente Ogi con un contributo annuo di 410 000 franchi destinati a coprire le spese indotte dall'esercizio del mandato (costi di viaggio, costi di personale, costi di esercizio)¹⁶. A New York l'Ufficio dell'ONU per lo sport gode dell'appoggio politico del Gruppo degli amici dello sport per lo sviluppo e la pace («Group of Friends for Sport for Development and Peace»), creato dalla Svizzera e che oggi conta all'incirca una dozzina di Paesi del Nord e del Sud. In occasione dell'Anno interna-

¹⁶ L'impegno in seno alle Nazioni Unite dell'ex consigliere federale non è remunerato dalla Confederazione; Ogi riceve una retribuzione simbolica di un dollaro dalle Nazioni Unite.

zionale dello sport e dell'educazione fisica, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) si è impegnata in numerose attività e, oltre ai suoi abituali progetti, ha attuato un vasto programma speciale di promozione della dimensione dello sviluppo e della pace a livello nazionale e internazionale.

Il Patto mondiale (Global Compact) è un'iniziativa lanciata a Davos, nel 1999, dal Segretario generale dell'ONU per promuovere una decina di principi volontari di buona gestione e di responsabilità sociale delle imprese. La Svizzera presiede da diversi anni il gruppo dei Paesi donatori. A causa della diffidenza di alcuni Stati membri dell'ONU, il Patto mondiale non era mai stato riconosciuto ufficialmente dall'Assemblea generale. Oggi invece, per iniziativa svizzera e grazie al sostegno attivo di altri Paesi membri, il Vertice di settembre menziona esplicitamente il Patto mondiale e incoraggia pratiche commerciali responsabili. Questa posizione è stata ulteriormente consolidata dalla 60ª Assemblea generale, che a sua volta sottolinea il possibile ruolo dell'Ufficio del Patto mondiale nel potenziamento della gestione interna dell'ONU. Nel novembre 2005, il Segretario generale ha nominato il professor Klaus Leisinger (della Fondazione Novartis) consulente speciale per il Patto mondiale. Nel 2006 la Svizzera continuerà a promuovere il Patto mondiale per favorirne il posizionamento nei confronti del nuovo Segretario generale.

VMSI: la seconda fase del Vertice mondiale sulla società dell'informazione (VMSI) si è svolta dal 16 al 18 novembre 2005 a Tunisi. La Svizzera, che aveva ospitato nel dicembre 2003 a Ginevra la prima fase, si è particolarmente impegnata per la riuscita di questo secondo Vertice a livello di sostanza come pure dal punto di vista del rispetto dei diritti umani in Tunisia – un tema che ha suscitato grande attenzione durante i preparativi e durante il Vertice stesso.

Sotto il profilo dei contenutisti, in occasione del vertice 2005 a Tunisi la Svizzera ha perseguito lo stesso obiettivo fondamentale della prima fase: l'emergenza di una società dell'informazione aperta a tutti, e cioè anche ai meno privilegiati, alle persone anziane o disabili come pure a quanti ancora non hanno accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC). Queste tecnologie non devono mai essere in fine, bensì solo uno strumento. La Svizzera ha inoltre posto l'accento sul significato dell'informazione stessa e, in tale contesto, anche sul ruolo dei diritti dell'uomo (in particolare sulla libertà di informazione e di opinione) come pure sull'importanza di mass media indipendenti e pluralisti in una società libera.

Per questo aspetto i risultati del VMSI 2005 di Tunisi rispondono alle attese svizzere e possono essere considerati positivi. Dopo lunghi e difficili negoziati si è raggiunto infine il consenso su tutti i punti del documento politico («Tunis Commitment») e di quello operativo («Tunis Agenda for Implementation»). Si è così potuto confermare l'esito del VMSI 2003 di Ginevra come pure approfondire e concretizzare le questioni ancora in sospeso – meccanismi di finanziamento delle ITC per lo sviluppo (ICT4D), governance in Internet, implementazione dei meccanismi di verifica. La Svizzera è riuscita a ottenere che il segretariato del Forum sulla «Internet Governance» (Internet Governance Forum, IGF) abbia sede a Ginevra. L'IGF deve promuovere il dialogo tra tutti i Partner statali e non statali sul tema della governance in Internet, ma non è dotato di alcun potere decisionale.

Al fine di raggiungere gli scopi indicati nel piano d'azione di Ginevra e di poter utilizzare le nuove tecnologie di informazione e di comunicazione come strumenti di realizzazione degli obiettivi del Millennio, il documento di Tunisi elenca una serie di provvedimenti concreti da prendere a livello nazionale e internazionale. Il coordi-

namento dell'attuazione di questi provvedimenti è affidato, nell'insieme, alle Nazioni Unite: per esempio, il Segretario generale dell'ONU dovrà istituire, nell'ambito del Consiglio dei capi di segretariato degli organismi delle Nazioni Unite (CCS/CEB) un gruppo sulla società dell'informazione incaricato di agevolare l'attuazione delle decisioni di Vertice. Le modalità di questo coordinamento interistituzionale saranno comunicate entro giugno 2006 all'ECOSOC e all'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. D'altro canto, pur ribadendo l'interesse di una realizzazione multilaterale del piano internazionale ad opera delle Parti, il Vertice ha incaricato l'ECOSOC della supervisione della verifica del VMSI a livello del sistema dell'ONU e gli ha altresì conferito il compito di riesaminare, nella sessione del 2006, il mandato, la missione e la composizione della Commissione per la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo, con sede a Ginevra. La Svizzera ha presentato la propria candidatura per un seggio in seno a questo organo per poter partecipare pienamente al dibattito ed è stata eletta membro il 7 febbraio 2006.

2.2.2.2 Riforma del sistema operativo dell'ONU nel settore della politica di sviluppo

Sotto il profilo della politica di sviluppo il Vertice M + 5 non ha preso nuove decisioni a livello di contenuti, ma ha posto l'accento sull'accelerazione della concretizzazione degli obiettivi e degli impegni esistenti. Di conseguenza, le riforme istituzionali dei consessi responsabili di questi compiti figuravano fra le più importanti decisioni del Vertice stesso. Il Consiglio federale si felicita, in particolare, per le riforme del sistema operativo dell'ONU nei settori sviluppo, ambiente e aiuto umanitario decise in questa occasione. Si designa come «sistema operativo» l'apparato dell'ONU sul terreno: le riforme mirano quindi a prestazioni più efficienti e maggiormente coordinate dei fondi, dei programmi e delle organizzazioni speciali delle Nazioni Unite.

La verifica delle decisioni del Vertice spetta, in primo luogo, al Segretario generale. Questi ha istituito un Panel di personalità di alto livello, annunciato ufficialmente per fine marzo-inizio aprile, che dovrà presentare entro settembre 2006 proposte volte a rafforzare maggiormente la gestione e il coordinamento delle attività operative delle Nazioni Unite e a creare entità gestite con maggior rigore negli ambiti dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente. La Svizzera può certamente apportare il suo contributo su questi tre argomenti: tradizionalmente, infatti, svolge un ruolo importante nelle questioni che riguardano la coerenza e il coordinamento delle attività operative delle Nazioni Unite, in particolare nei settori dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. Appoggerà quindi concretamente i lavori del Panel. Il 16 e 17 febbraio 2006, per esempio, ha invitato a una sessione di riflessione i rappresentanti di altri dodici Stati che condividono le sue posizioni e con i quali collabora da anni su queste questioni, e ha comunicato il risultato di questo seminario al Gruppo di personalità di alto livello.

2.2.2.3 Salvaguardia delle risorse naturali

Il Consiglio federale attribuisce il più alto valore alla salvaguardia delle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente e constata che gli Stati membri hanno ricordato i vari risultati dei processi globali di protezione dell'ambiente nella Dichiarazione finale del Vertice M + 5. Sia l'Agenda 21 decisa a Rio nel 1999, sia i risultati del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 sono stati esplicitamente confermati. La Svizzera si rallegra, in particolare, del fatto che i settori «prodotti chimici» e «foreste» siano stati menzionati nella Dichiarazione finale. Per quanto concerne il clima, fortunatamente si sono potuti evitare passi indietro. Gli Stati membri hanno confermato la volontà di proseguire le discussioni sulla collaborazione internazionale a lungo termine, conformemente alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui mutamenti climatici. I principali Stati responsabili delle emissioni di gas a effetto serra, tuttavia, non si sono impegnati a ridurle né a collaborare nell'ambito di questa Convenzione.

D'altra parte, il documento finale del Vertice riconosce la necessità di migliorare la coerenza e il coordinamento delle attività ambientali dell'ONU in vista di consolidare sotto il profilo istituzionale il sostegno delle Nazioni Unite nell'ambito della protezione dell'ambiente. Questa struttura, più idonea a far fronte alle sfide attuali, resta da definire nell'ambito delle discussioni che saranno avviate nella primavera 2006 in seno all'Assemblea generale. A tal fine Jan Eliasson, presidente dell'Assemblea, ha proposto che i rappresentanti permanenti della Svizzera e del Messico presso l'ONU a New York siano nominati copresidenti di questo processo. La proposta è stata adottata e la nomina dei due copresidenti è diventata effettiva il 26 marzo 2006. Si tratta di un riconoscimento della politica pionieristica da sempre condotta dal nostro Paese in questo settore. Le prime consultazioni informali dell'Assemblea generale si sono svolte il 19 e il 15 aprile a New York. Il Consiglio federale spera che gli Stati sapranno sfruttare di questo processo per introdurre il dibattito sull'integrazione della governance in materia di ambiente e il suo potenziamento. Le discussioni verteranno tra l'altro sul Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUA), che alcuni Stati vorrebbero veder trasformato a medio termine in organizzazione internazionale con statuto autonomo, come pure sulla frammentazione delle convenzioni ambientali che talvolta è fonte d'incoerenza e d'inefficacia e che genera costi supplementari.

2.2.2.4 Riforme nell'ambito umanitario

Il documento finale del Vertice del Millennio + 5 comporta due sviluppi importanti per il rafforzamento delle azioni umanitarie dell'ONU, adottate in seguito dall'Assemblea generale.

Per la prima volta nell'ambito dell'ONU, il principio dell'«indipendenza» dell'aiuto umanitario è stato consacrato alla pari dei principi di «umanità», «neutralità» e «imparzialità». L'ONU sancisce così quello che la comunità delle organizzazioni umanitarie e in particolare il CICR hanno da tempo dichiarato essere un requisito fondamentale dell'azione umanitaria. Il riconoscimento di questo principio da parte dell'ONU contribuirà a evitare la troppo frequente rimessa in questione dell'indipendenza dell'aiuto umanitario.

È stata altresì decisa la creazione di un nuovo fondo per l'aiuto umanitario, il Fondo d'Emergenza delle Nazioni Unite (CERF), che dovrebbe disporre di 500 milioni di dollari (450 milioni di dollari in dotazione e 50 milioni in crediti). Il fondo deve consentire all'ONU interventi d'urgenza più celeri, più efficienti e più mirati in caso di crisi, di conflitti o di catastrofi. Per il 2006, la Svizzera versa al Fondo un contributo di 5 milioni di franchi.

L'aumento numerico e la gravità delle catastrofi naturali nel mondo ha generato, in particolare dopo lo tsunami del 26 dicembre 2004 in Asia sud-orientale, una presa di coscienza generalizzata della necessità prevenire gli eventi per ridurre l'impatto sulle popolazioni vulnerabili, le infrastrutture e i mezzi di sussistenza. La Conferenza mondiale sulla prevenzione delle catastrofi che si è tenuta a Kobe (Giappone), nel gennaio 2005 ha permesso di finalizzare e adottare il Piano d'azione di Hyogo 2005–2015 per ridurre i rischi e la vulnerabilità delle popolazioni esposte a catastrofi naturali. Il documento elenca le attività concrete necessarie all'attuazione di una vera e propria cultura della prevenzione in tutti i Paesi – industrializzati, in via di sviluppo o in transizione.

Da parecchi anni la Svizzera è uno dei Paesi più attivi nell'ambito della prevenzione delle catastrofi. Forte della sua esperienza di lunga data, acquisita all'interno come all'estero, continuerà a impegnarsi attivamente a livello internazionale per una struttura istituzionale adeguata e per una strategia internazionale che permetta di sostenere efficacemente gli sforzi delle nazioni e delle collettività in materia di prevenzione delle catastrofi.

2.2.3 Promozione dei diritti umani

2.2.3.1 I diritti dell'uomo – uno dei tre pilastri del sistema dell'ONU

La promozione dei diritti umani e dello Stato di diritto è una delle tre grandi componenti della riforma del sistema dell'ONU. La Svizzera si compiace della preminenza conferita ai diritti umani e allo Stato di diritto nel documento finale del Vertice del settembre 2005 e plaude il chiaro riconoscimento del diritto internazionale pubblico e dello Stato di diritto come basi indispensabili di un ordinamento pacifico internazionale.

Il documento finale del Vertice del Millennio + 5 menziona esplicitamente la necessità di un'integrazione sistematica dei diritti umani nei differenti settori e ai diversi livelli del sistema dell'ONU, come pure il concetto di sicurezza umana, due settori nei quali la Svizzera è attiva già da tempo. Il nostro Paese nota altresì con soddisfazione la chiara volontà manifestata dagli Stati membri di prestare particolare attenzione ai diritti della donna e del fanciullo.

Anche l'appello alla responsabilità di proteggere collettiva degli Stati («Responsability to protect») sancito nel documento corrisponde a un tema importante della politica svizzera in materia di diritti umani e di rifugiati. La Svizzera si adopera per il rafforzamento del regime di protezione dei rifugiati e per il rispetto delle norme e degli standard internazionali.

Con il proliferare dei conflitti intestini, la protezione degli «sfollati interni», di coloro, cioè, che sono profughi nel proprio Paese, assume maggiore importanza. I loro diritti sono ricapitolati nei «Principi direttori sulle persone sfollate all'interno del proprio Paese». Il testo attira l'attenzione dei governi e delle organizzazioni internazionali sui diritti – in particolare sui diritti fondamentali – di questa categoria di profughi. La Svizzera tiene particolarmente alla migliore attuazione possibile di tali principi a livello nazionale e locale, attraverso la legislazione o grazie ad apposite strategie nazionali e sostiene il mandato del prof. Kälén quale incaricato speciale del Segretario generale per i diritti degli sfollati all'interno del proprio Paese. L'incaricato speciale si sforza di indicare modi concreti di attuare questi principi nel dialogo con i governi, con gli attori multilaterali e con la società civile, ma anche con organizzazioni regionali quali l'Unione africana o il Consiglio d'Europa.

La responsabilità del settore privato nell'ambito dei diritti umani è un altro tema di grande importanza per Svizzera. Gli sforzi di sensibilizzazione del settore privato sulle questioni dei diritti umani sono ormai parte integrante della politica estera svizzera in materia e presentano un enorme potenziale di sviluppo.

Una delle principali innovazioni istituzionali del documento finale riguarda la decisione di aumentare il budget dell'Alto Commissariato dei diritti dell'uomo a Ginevra: l'Assemblea generale ha ribadito il desiderio di rafforzare l'Alto Commissariato raddoppiandone il budget entro un periodo di 5 anni. Tuttavia la maggiore riforma sancita dal documento è, di gran lunga, la decisione di istituire un Consiglio dei diritti dell'uomo.

2.2.3.2 Il Consiglio dei diritti dell'uomo

La decisione di sostituire la Commissione per i diritti dell'uomo con un Consiglio dei diritti dell'uomo è certo la riforma più significativa delle Nazioni Unite in materia in questo ambito. Attiva da ormai 60 anni, la Commissione aveva indiscutibilmente bisogno di rinnovarsi. In effetti, in considerazione della nuova ambizione dell'ONU di promuovere e tutelare i diritti umani, era necessario riesaminare sia lo statuto istituzionale della Commissione, sia la sua capacità di intervenire efficientemente e obiettivamente in caso di gravi violazioni dei diritti dell'uomo. In questa prospettiva, per rimediare alle lacune della Commissione, la Svizzera aveva proposto fin dal 2004 la creazione di un Consiglio dei diritti dell'uomo. La signora Calmy-Rey, capo del DFAE, già nel marzo 2004, aveva illustrato questa drastica riforma alla Commissione. La Svizzera si è grandemente impegnata durante tutto il processo che è sfociato nell'istituzione del Consiglio dei diritti dell'uomo, sfruttando pienamente le sue risorse diplomatiche bilaterali e multilaterali per svolgere un imponente lavoro di persuasione in favore di questa idea. È quindi particolarmente soddisfatta dell'istituzione di questo nuovo organo sussidiario permanente dell'Assemblea generale. In particolare, ha organizzato diversi seminari con la partecipazione di un gran numero di Stati per favorire lo sbocciare di un consenso sul funzionamento e le modalità del futuro Consiglio e si è altresì adoperata per l'elaborazione delle soluzioni concordate durante i negoziati. Il presidente della Confederazione e il capo del DFAE avevano fatto delle riforme dell'ONU e, segnatamente, della creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo una priorità nel quadro dei loro interventi e degli incontri con i rispettivi omologhi in occasione del Vertice del Millennio + 5 e del dibattito durante la 60^a sessione dell'Assemblea generale.

Conformemente alla decisione di creare un Consiglio dei diritti dell'uomo presa dai capi di Stato in occasione del Vertice del Millennio + 5 nel settembre 2005, spettava all'Assemblea generale consacrarne ufficialmente l'istituzione adottando una risoluzione che ne fissasse concretamente il quadro istituzionale. Dopo parecchie mesi di discussioni e lunghi e intensi negoziati, gli Stati membri hanno adottato il 15 marzo 2006 con 170 voti a favore, 4 contro e 3 astensioni la risoluzione A/Res/60/251 che istituisce il Consiglio dei diritti dell'uomo, con sede a Ginevra. Il Consiglio è composto di 47 membri, eletti per la prima volta nel maggio 2006 per un mandato di tre anni, rinnovabile una sola volta. Il Consiglio, che si riunirà almeno dieci settimane all'anno e avrà per mandato l'incoraggiamento della promozione e della salvaguardia dei diritti dell'uomo, sarà anche una piattaforma di dialogo per una più intensa cooperazione internazionale. Potrà agire in qualsiasi momento in caso di gravi violazioni dei diritti dell'uomo e indire, se necessario, una sessione straordinaria. Disporrà anche di un meccanismo innovatore di valutazione universale regolare degli Stati membri delle Nazioni Unite. Nel corso del primo anno di funzionamento si doterà di norme di procedura e metodi di lavoro, adempiendo altresì la totalità dei mandati e delle funzioni della Commissione per i diritti dell'uomo.

Il Consiglio federale si rallegra dell'istituzione di questo nuovo organo delle Nazioni Unite, lieto di constatare che la promozione dei diritti umani beneficerà ormai di uno strumento forte e rappresentativo della volontà degli Stati di garantire i diritti fondamentali che si sono impegnati a rispettare. È onorato dalla scelta di Ginevra quale sede del Consiglio, scelta che conferma il ruolo preponderante della città nella difesa dei diritti umani a livello internazionale e perpetua la dinamica sviluppata dal 1947 dalla Commissione per i diritti dell'uomo. La Svizzera si adopererà per facilitare nella misura del possibile le condizioni di lavoro e di accoglienza di questa nuova, importante istituzione dell'ONU.

Come logica conseguenza di una precedente candidatura alla Commissione, la Svizzera si è candidata all'elezione al Consiglio, desiderosa di proseguire in seno a tale organo l'impegno già dimostrato durante l'intero processo che ha portato alla sua creazione. Dopo una campagna particolarmente attiva, il 9 maggio 2006 la Svizzera è stata eletta in seno al Consiglio per un periodo di tre anni¹⁷. Il nostro Paese avrà così la possibilità di impegnarsi ulteriormente per l'istituzione del nuovo organo, sin dall'inizio dei lavori. Le prime sessioni del nuovo Consiglio saranno infatti determinanti per garantirne un funzionamento efficace, fissarne la procedura, ivi compresa la partecipazione di ONG, e soprattutto definire i temi e il programma delle sue sessioni.

La creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo a Ginevra e l'elezione della Svizzera in seno al nuovo gremio contano tra i maggiori successi ottenuti dal nostro Paese, dalla sua adesione alle Nazioni Unite nel 2002.

¹⁷ Per evitare la rielezione in blocco di tutti i membri del Consiglio fra tre anni, un sorteggio designerà fra i membri di recente elezione, in ragione di un terzo per ogni categoria, quelli eletti per soltanto un anno, quelli eletti per due anni e quelli eletti per la totalità del mandato (tre anni).

2.2.4 Rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Il quinto capitolo del documento finale del Vertice del Millennio + 5 è dedicato al rafforzamento istituzionale dell'ONU e invita gli Stati membri ad adeguare le strutture e il funzionamento dell'Organizzazione alle nuove realtà. Il documento insiste anche sulla necessità di un Segretariato efficace e responsabile. Qui appresso sono presentati gli ultimi sviluppi in proposito.

2.2.4.1 Assemblea generale

In quanto organo supremo a rappresentanza universale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite è sottoposta da diversi anni a un processo vivificante, inteso a conferirle un ruolo di maggiore spicco e a potenziare la sua efficacia mediante una semplificazione dei lavori a una migliorata esecuzione delle risoluzioni. In tale ottica l'Assemblea generale ha adottato, nel settembre 2005, una risoluzione che prevede il rafforzamento delle relazioni con gli altri organi delle Nazioni Unite, in particolare con il Consiglio di sicurezza. Devono essere altresì potenziate le prerogative del suo Presidente, che avrà ormai maggior margine di manovra nell'organizzazione dei dibattiti. È stato anche istituito un gruppo di lavoro aperto a tutti gli Stati membri che dovrà proporre miglioramenti dell'agenda e dei metodi di lavoro dell'Assemblea generale. Si spera che, nell'ambito dell'attuale processo di riforma globale delle Nazioni Unite, sarà ormai più facile far progressi nella vivificazione di questo organo, scarsamente avanzata negli ultimi anni. La Dichiarazione finale del Vertice M + 5 riafferma l'impegno degli Stati membri per un'attuazione rapida di tale processo.

2.2.4.2 Consiglio di sicurezza

L'attenzione degli Stati membri e dei mass media si è focalizzata soprattutto sull'allargamento e la composizione del Consiglio di sicurezza. Secondo l'opinione unanime, la composizione del Consiglio di sicurezza non rispecchia più adeguatamente le realtà geopolitiche contemporanee. Insorge tuttavia una difficoltà: una simile riforma presuppone un emendamento dello Statuto, e quindi l'accordo di almeno due terzi degli Stati membri e di tutti i membri permanenti del Consiglio medesimo. Diversi modelli sono allo studio: Germania, Brasile, India, Giappone e alcuni Paesi africani auspicano un allargamento nell'ambito delle categorie esistenti, ossia la creazione di nuovi seggi permanenti e non permanenti; altri Paesi invece chiedono che i seggi da istituire siano tutti elettivi, se necessario con mandati di più lunga durata e possibilità di rielezione immediata. Durante e dopo il Vertice del Millennio + 5 non si sono risparmiati gli sforzi per raggiungere un consenso, o almeno un netto sostegno, in favore dell'una o dell'altra proposta. Soluzioni comprendenti i diversi modelli sono state depositate presso l'Assemblea generale, ma, per il momento, non si è proceduto al voto. Il prestigio legato all'appartenenza al Consiglio di sicurezza e le forti rivalità regionali apparse negli ultimi mesi a questo proposito fanno temere che non sarà facile raggiungere rapidamente un accordo sulla questione fondamentale dell'allargamento del Consiglio di sicurezza.

La Svizzera, dal canto suo, si è particolarmente impegnata su un altro aspetto della riforma del Consiglio di sicurezza: l'adeguamento dei suoi metodi di lavoro, la cui importanza è esplicitamente riconosciuta nel documento finale del Vertice del Millennio + 5¹⁸. Per la maggior parte dei Paesi, in effetti, le probabilità di ottenere un seggio in seno al Consiglio di sicurezza sono rare e limitate a un mandato elettivo di membro non permanente per un periodo di due anni, mentre tutti i membri dell'ONU sono tenuti a partecipare all'attuazione delle decisioni del Consiglio, per esempio nell'ambito delle sanzioni e delle operazioni di pace. Una migliore interazione tra il Consiglio di sicurezza e l'insieme degli Stati membri dell'ONU è quindi auspicata da numerosi Paesi.

In tale ottica, la Svizzera, insieme a diversi altri partner, ha elaborato una serie di proposte concrete che apportano una risposta a problemi risaputi da anni. Un progetto comprendente queste proposte è stato depositato presso l'Assemblea generale il 17 marzo 2006¹⁹. Le proposte mirano, in particolare, a:

- rafforzare la trasparenza del processo decisionale;
- accrescere le possibilità dei Paesi non membri del Consiglio di sicurezza di partecipare ai suoi lavori;
- intensificare le consultazioni tra il Consiglio di sicurezza, i Paesi che forniscono le truppe, gli Stati limitrofi interessati e le organizzazioni regionali;
- sfruttare nel miglior modo le esperienze acquisite nell'ambito dell'attuazione di decisioni del Consiglio di sicurezza;
- impedire l'uso del diritto di veto nei casi di genocidio, crimini contro l'umanità o gravi violazioni del diritto umanitario;
- stabilire un meccanismo adeguato per permettere alle persone colpite da sanzioni e che si considerano ingiustamente prese di mira di presentare il loro punto di vista e meglio difendere i loro diritti

A proposito di quest'ultimo punto, Svezia, Germania e Svizzera hanno lanciato un'iniziativa tripartita che s'inscrive nella continuazione del partenariato sviluppato negli ultimi anni da questi tre Paesi sulle sanzioni mirate (i cosiddetti processi d'Interlaken, di Bonn-Berlino e di Stoccolma). L'iniziativa è finalizzata al miglioramento delle procedure esistenti per iscrivere il nome di persone e entità sanzionate sulle liste e per cancellarli dalle medesime. Intende altresì consentire agli individui e alle entità interessate di adire direttamente i comitati per le sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza²⁰.

2.2.4.3 ECOSOC

L'ECOSOC è il principale organo di coordinamento delle attività economiche e sociali delle Nazioni Unite e come tale costituisce un forum di alto livello incaricato della verifica dei testi emanati in occasione delle grandi conferenze e riunioni al vertice. Nel corso degli anni, diversi presenti dell'ECOSOC hanno cercato di inco-

¹⁸ § 154 del documento finale del Vertice 2005.

¹⁹ ONU, doc. A/60/L.49

²⁰ Cfr. in proposito la risposta del Consiglio federale all'interpellanza del consigliere nazionale Dick Marty del 7 ottobre 2005 (05.3697).

raggiare le riforme legate ad alcuni punti deboli dell'organizzazione, come per esempio il fatto che, per via del numero dei suoi membri e della loro diversità, si stenta a prendere decisioni dall'impatto concreto e a mobilitare partecipanti di alto livello nell'ambito dei suoi dibattiti. Consapevoli di questi problemi, in occasione Vertice mondiale 2005 gli Stati membri hanno adottato alcune riforme destinate a rafforzare l'efficienza dei lavori dell'ECOSOC nel suo ruolo di organo responsabile del coordinamento dell'esame delle politiche, della concertazione e della formulazione di raccomandazioni in materia di sviluppo economico come pure della realizzazione degli obiettivi di sviluppo internazionale.

Nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni del Vertice, il presidente dell'Assemblea generale ha deciso di abbinare le riforme dell'ECOSOC alle decisioni tematiche sullo sviluppo. A tal fine sono stati elaborati due progetti di risoluzioni. La risoluzione che riguarda l'ECOSOC propone una riorganizzazione del dialogo internazionale sulle questioni di sua competenza: promozione di un dialogo globale di alto livello; organizzazione, ogni due anni, di un forum di alto livello sullo sviluppo; verifica annua, a livello ministeriale, dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo decisi a livello internazionale; riunioni ad hoc incentrate su situazioni di emergenza. Questa risoluzione sull'ECOSOC è tuttora in fase negoziale in seno all'Assemblea generale. La Svizzera si adopererà, in particolare, per il mantenimento dell'alternanza tra New York e Ginevra per ospitare la sessione principale dell'ECOSOC, nel luglio di ogni anno, come pure per la complementarietà dei ruoli tra l'Assemblea generale, l'ECOSOC e i consigli d'amministrazione dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite.

2.2.4.4 Segretariato e riforma della gestione

L'ONU deve imperativamente poter contare sull'efficacia del suo Segretariato, indispensabile anche all'attuazione efficiente delle riforme. Negli ultimi anni i bisogni operativi dell'ONU sono profondamente mutati: di conseguenza anche le strutture e i processi di gestione del segretariato devono riflettere questa evoluzione. Da un lato, è necessario che gli Stati membri dotino il Segretario generale e i suoi collaboratori di competenze e di mezzi finanziari atti a conferire loro un margine di manovra sufficiente a dirigere l'organizzazione con maggiore flessibilità. Dall'altro, gli Stati membri devono anche possedere strumenti di controllo efficaci che consentano loro di chiedere effettivamente conto della strategia adottata e della gestione al Segretario generale e all'équipe dirigenziale.

La vicenda «Petrolio per cibo» ha evidenziato la necessità di una riforma della gestione dell'Organizzazione e dei meccanismi di controllo interno. La Commissione indipendente d'inchiesta istituita dal Segretario generale – che ha terminato i lavori nell'autunno 2005 – ha constatato serie disfunzioni nella gestione del programma «Petrolio per cibo» nonché vari atti di corruzione, pur facendo osservare che le responsabilità della vicenda erano ripartite tra numerosi attori. Si sono citati lacune nel controllo esercitato dal Segretario generale sulla gestione amministrativa del programma, responsabilità male adempiute da parte del Consiglio di sicurezza nella definizione e nel controllo di tale programma e, infine, il comportamento di un certo numero di persone e imprese private che hanno percepito commissioni illegali. Non si devono tuttavia dimenticare gli obiettivi umanitari del programma, la sua

entità (circa 103 miliardi di dollari) e il fatto che ha permesso il finanziamento del controllo del disarmo in Iraq.

Facendo luce sulla gravità delle disfunzioni interne, l'inchiesta sulla vicenda «Petrolio per cibo» ha incitato gli Stati membri dell'ONU ad approvare misure volte al miglioramento della gestione dell'Organizzazione e a rafforzare gli organi interni di controllo. Nel dicembre 2005, l'Assemblea generale ha adottato un primo pacchetto di misure che concretizzavano le riforme previste dai capi di Stato e di governo nella Dichiarazione finale del Vertice. Si tratta della creazione di un Ufficio per l'etica nonché del rafforzamento del sistema di audit e di controllo in base a una valutazione esterna indipendente dei differenti servizi di verifica esistenti. Inoltre un nuovo comitato consultivo di esperti deve sorvegliare le attività di controllo sotto il profilo tecnico e, se necessario, fornire assistenza e consulenza al Segretario generale e agli Stati membri. Si è così compiutamente risposto all'esigenza di strumenti di controllo più efficaci.

Numerosi importanti donatori, fra i quali, in primo luogo, gli USA e il Giappone, hanno posto i progressi nell'attuazione delle misure di riforma come condizione preliminare dell'approvazione del budget 2006/2007 dell'ONU. Questa condizione ha portato l'Organizzazione sull'orlo della crisi finanziaria. Solo in extremis, al termine di aspre trattative, si è potuto trovare un compromesso che ha consentito l'adozione congiunta del budget e di un pacchetto di riforme.

Il budget biennale adottato, di 3,8 miliardi di dollari, è accompagnato da un tetto delle spese di 950 milioni di dollari, corrispondente pressappoco alle spese dell'ONU per un semestre. Il resto del budget sarà sbloccato solo dopo una nuova decisione dell'Assemblea generale. Nel frattempo, le trattative su un secondo pacchetto di riforme – largamente osteggiato – dovrebbero essere prossime alla conclusione: si tratta, per esempio, della verifica di mandati obsoleti come pure della riforma di tutti i regolamenti sul budget e sul personale.

La Svizzera considera di grande importanza la riforma del Segretariato e della gestione dell'ONU e continuerà a impegnarsi attivamente per il miglioramento dell'efficacia, della responsabilità e della trasparenza dell'azione del Segretariato dell'ONU grazie alla rapida attuazione delle riforme decise nell'ambito del Vertice mondiale. Dovrà trovare il giusto equilibrio tra il suo ruolo di importante Paese donatore, impegnato per una maggiore efficienza e incisività dell'ONU – eventualmente anche esercitando una certa pressione finanziaria, le posizioni di una maggioranza degli Stati membri i suoi interessi specifici in quanto Stato ospite.

A titolo di importante Paese donatore e di Stato ospite, la Svizzera già da anni si adopera per un rafforzamento del sistema di audit e di controllo. Nell'ambito del «gruppo di Ginevra» che riunisce i 14 principali donatori del sistema dell'ONU, ha fortemente incoraggiato le organizzazioni speciali dell'ONU ad allestire servizi di controllo interno per completare sistematicamente l'attività dei revisori dei conti esterni. Tali servizi appoggiano sia gli organi direttivi nelle funzioni di gestione, sia gli Stati membri nei compiti di sorveglianza: le risorse finanziarie e di personale a disposizione dell'Organizzazione possono essere così impiegate più efficacemente, nel rispetto dei principi e per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Occorrono tuttavia competenze che non tutte le organizzazioni speciali necessariamente possiedono. Perciò Svizzera e Germania hanno proposto congiuntamente di affidare all'Ufficio dei Servizi di controllo interno dell'ONU le funzioni di audit e di controllo di alcune piccole agenzie specializzate. La proposta è attualmente oggetto di uno

studio di fattibilità nell'ambito della valutazione esterna indipendente del sistema di audit e di controllo.

Va ancora ricordato che il Controllo federale delle finanze (CDF) effettua da diversi anni la verifica esterna dei conti di diverse organizzazioni internazionali, di cui molte con sede in Svizzera. La qualità dell'operato del CDF è apprezzata dalle organizzazioni in questione e dai loro Stati membri e ciò si riflette positivamente sull'immagine della Svizzera e della sua attività in seno a tali organizzazioni, nonostante lo statuto particolare del CDF, massimo organo indipendente di vigilanza finanziaria della Confederazione.

2.3 La posizione svizzera alla luce di questi risultati

A quasi quattro anni dalla sua adesione alle Nazioni Unite, il nostro Paese si è affermato tra gli attori più in vista per il suo impegno nell'ambito del multilateralismo e nella ricerca di soluzioni concrete in seno all'ONU. Il 7 ottobre 2005, in occasione di una visita ufficiale di lavoro a Berna, il Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha sottolineato l'importanza del ruolo della Svizzera in seno all'Organizzazione, affermando che è ben più grande di quanto le sue dimensioni potrebbero fare credere. Le idee e le iniziative svizzere sono generalmente apprezzate. Nel dibattito sulle riforme la Svizzera figura tra gli Stati più attivi e si profila in maniera decisa per la sua azione nei settori che il Consiglio federale ha designato come prioritari: diritti umani, metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, consolidamento della pace, gestione dell'Organizzazione, sviluppo e coerenza del sistema operativo.

Il nostro Paese è stato altresì uno dei promotori del processo sfociato nella creazione a Ginevra del Consiglio dei diritti dell'uomo. In ambiti come lo sviluppo sostenibile la Svizzera di adoperava per creare passerelle tra il Nord e il Sud, come provato dal conferimento di un mandato di mediazione per l'azione ambientale dell'ONU. In ragione del nostro considerevole apporto finanziario, ci impegniamo a fianco di altri grandi Paesi donatori affinché l'Organizzazione sia gestita in maniera responsabile e efficiente.

Con l'iniziativa per il miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, la Svizzera ha preso le redini di un processo che richiede un notevole sforzo esplicativo nei confronti di molti Paesi importanti, siano essi membri permanenti del Consiglio di sicurezza o aspiranti allo statuto di membro permanente nell'ambito di un allargamento di tale organo, arrivando a far capire le proprie motivazioni.

Il nostro Paese è riuscito a elaborare una specie di «modello svizzero» a livello di iniziative nell'ambito dell'ONU; questo modello consiste nel suggerire soluzioni concrete, promuoverle in seno a un gruppo di Stati e introdurle nei lavori dell'organo competente dell'ONU. È un modello sperimentato, che ha, tuttavia, i suoi limiti. Il dibattito sulle riforme ha dimostrato, in effetti, che uno Stato delle dimensioni della Svizzera, che non fa parte di un gruppo preponderante o di una grande alleanza, gode di un vasto margine di manovra nella fase creativa del processo multilaterale ma che il suo influsso diminuisce fortemente nella fase conclusiva del processo, allorché attori più autorevoli assumono il ruolo dominante a livello negoziale. Il nostro Paese deve quindi adattarsi costantemente e cercare di esercitare il proprio influsso nei gruppi a geometria variabile dei Paesi che ne condividono le posizioni (solitamente i membri dell'UE, il gruppo formato da Canada, Australia e

Nuova Zelanda o i Paesi moderati dell'America centrale e meridionale, dell'Asia e dell'Africa) per concretizzare i processi e le idee.

3 Priorità e sfide nella politica d'accoglienza svizzera

La politica d'accoglienza di organizzazioni e conferenze internazionali costituisce un importante strumento di politica estera della Svizzera. Questa caratteristica del nostro Paese si fonda su una lunga tradizione e contribuisce a difendere e a promuovere gli interessi svizzeri.

Le città di Ginevra, Berna e Basilea ospitano organizzazioni internazionali. Delle venticinque organizzazioni con le quali la Confederazione ha concluso un accordo di sede, ventidue si trovano a Ginevra, dove più di centocinquanta Paesi dispongono di una rappresentanza. Ginevra è la principale sede europea delle Nazioni Unite e, insieme a New York, uno dei due principali centri mondiali della cooperazione internazionale. La definizione «Ginevra internazionale» riflette in modo adeguato questa realtà.

Politicamente, la Ginevra internazionale permette alla Svizzera di esercitare un'influenza maggiore del suo significato obiettivo nelle relazioni internazionali e l'aiuta a raggiungere gli obiettivi di politica estera. Economicamente, gli effetti positivi della presenza di numerose organizzazioni internazionali e non governative (ONG) è anch'essa apprezzata. Questi doppi interessi – politici ed economici – giustificano pienamente l'impegno delle autorità svizzere a favore della politica di accoglienza di organizzazioni e conferenze internazionali.

Nel contesto della concorrenza internazionale tra le città che offrono la propria ospitalità, la posizione di Ginevra non è data una volta per tutte. È dunque necessario perseverare nell'impegno dei poteri pubblici, segnatamente della Confederazione, a favore di tale importante piattaforma per la politica estera svizzera.

La politica d'accoglienza, come decisa dal Consiglio federale, si concentra su taluni aspetti specifici nei quali le sinergie possono essere create tra gli operatori interessati in maniera da presentare un vantaggio decisivo per quanti scelgono il nostro Paese quale sede. A Ginevra, i settori prioritari sono: la pace, la sicurezza ed il disarmo; gli affari umanitari e i diritti umani; la sanità; il lavoro, l'economia, il commercio e la scienza; lo sviluppo duraturo e la conservazione delle risorse naturali.

Ad esempio, per ragioni storiche le cui origini rimontano al XIX secolo, Ginevra dispone in tale contesto di un vantaggio comparativo in campo umanitario, in particolare per il ruolo svolto nello sviluppo del diritto internazionale umanitario. Le sedi del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR) e dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo (HCDH) si trovano a Ginevra. Vi avevano luogo le riunioni della Commissione dei diritti dell'uomo e vi avranno luogo quelle dell'organo destinato a succederle, il Consiglio dei diritti dell'uomo.

La qualità delle condizioni generali offerte per accogliere gli operatori internazionali determina il successo di una città nei confronti delle concorrenti di altri Paesi. Queste condizioni sono sia di tipo materiale, quali infrastrutture e sicurezza, sia immateriali, in particolare ad esempio l'ambiente accademico.

3.1 Condizioni generali di tipo materiale

La Svizzera s'impegna a fornire alle organizzazioni internazionali che hanno stabilito la sede sul suo territorio una gamma sostanziale di locali amministrativi, aggiungendovi, se necessario, la disponibilità a soluzioni innovative. L'agglomerazione ginevrina vi contribuisce in particolare per mezzo della Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI).

3.1.1 Infrastrutture

3.1.1.1 Progetti immobiliari

La fondazione immobiliare affianca le organizzazioni internazionali a Ginevra nella ricerca di locali. La FIPOI è una fondazione svizzera di diritto privato creata nel 1964 dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra. Il mandato consiste nel mettere a disposizione di organizzazioni internazionali e, in via eccezionale delle ONG, un'offerta di locali interessante. A tale scopo la Confederazione può concedere alla FIPOI crediti senza interessi rimborsabili in 50 anni con i quali la fondazione può sostenere le organizzazioni internazionali nei progetti di costruzione o di ristrutturazione di edifici.

La riapertura del Centro internazionale di conferenze di Ginevra (CICG), di proprietà della FIPOI, ha costituito un momento importante nel 2005. Chiuso per un anno per impegnativi lavori di rinnovo, ha riaperto i battenti il 6 ottobre 2005. Ormai adattato alle attuali esigenze, il CICG può di nuovo soddisfare a pieno titolo il ruolo di strumento essenziale della politica d'accoglienza in Svizzera.

È necessario indicare tre progetti edili finanziati con prestiti senza interessi della FIPOI, in corso di realizzazione o la cui conclusione è prevista prossimamente:

in primo luogo, la costruzione di un edificio che permetta di offrire locali supplementari all'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e di ospitare la sede del Programma comune delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (ONU/AIDS). L'edificio permette di rafforzare il polo «sanità» della Ginevra internazionale. I lavori sono finanziati con un prestito senza interessi per un tetto di 59,8 milioni di franchi. La conclusione dei lavori è prevista per il 2006.

In secondo luogo, la costruzione prevista di un edificio supplementare per l'Organizzazione mondiale del commercio. Nel novembre 2005, il Consiglio federale ha adottato un messaggio che propone di accordare alla FIPOI, a tale scopo, un prestito senza interessi per al massimo 60 milioni di franchi. Secondo le previsioni, il Parlamento si pronuncerà in merito nel 2006 e verrà informato sugli sviluppi del dossier.

In terzo luogo, la costruzione prevista di un allargamento della sede dell'Unione internazionale per la conservazione della natura (UICN) a Gland. L'UICN è un'organizzazione internazionale quasi governativa di cui la Svizzera è membro e con cui ha concluso un accordo di natura fiscale. Questo progetto ha la particolarità di essere il primo intervento della FIPOI al di fuori del Cantone di Ginevra. Per il momento, è stato accordato un prestito di 2 milioni di franchi destinato al finanziamento dell'avamprogetto; il progetto è ancora in elaborazione.

3.1.1.2 Soluzioni innovative

Come in svariati altri settori, il ritmo delle relazioni internazionali tende ad aumentare. Bisogna essere pronti a reagire sempre più rapidamente quando si avverte un'esigenza locale, ad esempio per un organismo internazionale appena creato. Al fine di conservare la competitività nei confronti dei concorrenti quale sede di organizzazioni e conferenze internazionali, la Svizzera deve essere capace di adeguarsi alle esigenze dimostrando flessibilità.

L'attuale esempio del futuro Consiglio dei diritti dell'uomo, la cui creazione è stata decisa di recente nelle Nazioni Unite, illustra tale necessità. Il Consiglio federale ha ritenuto di grande importanza che il Consiglio si stabilisse a Ginevra, dove si trovano già l'Alto Commissario dei diritti dell'uomo e le riunioni della Commissione dei diritti dell'uomo. Per questo motivo si è impegnato affinché il nostro Paese sia in grado di presentare un'offerta immobiliare interessante, prendendo in considerazione il fatto che circa trentacinque Stati membri dell'ONU, che figurano tra i «Paesi meno avanzati», non dispongono di una rappresentanza o di un'altra presenza permanente a Ginevra. La loro eventuale rappresentanza nel Consiglio dei diritti dell'uomo imporrebbe a questi Paesi un onere finanziario consistente. Per ovviare a questa difficoltà, la Svizzera mette a disposizione uffici affinché gli Stati interessati che lo desiderano possano partecipare senza restrizioni ai lavori del futuro Consiglio.

3.1.1.3 Prospettiva regionale

Con una «comunità internazionale» di circa trentacinquemila persone, la Ginevra internazionale è immersa in una prospettiva regionale che oltrepassa i limiti territoriali del Cantone di Ginevra.

Oltre all'UICN a Gland, il Cantone di Vaud ospita la sede del Comitato internazionale olimpico, quella di una trentina di federazioni sportive internazionali e di altre ONG importanti. È auspicabile permettere una maggiore cooperazione del Cantone di Vaud nello sviluppo della Ginevra internazionale, al di là dei casi particolari ai quali la FIPOI può contribuire sin d'ora sul territorio vodese. A tale scopo, si esamina la possibilità di farlo partecipare al Consiglio di fondazione della FIPOI, al fianco dei due partner originari, cioè la Confederazione ed il Cantone di Ginevra. È tuttavia necessario risolvere questioni finanziarie e istituzionali.

Alcune condizioni generali della Ginevra internazionale – come ad esempio i trasporti o l'alloggio – dipendono d'altra parte dalle relazioni transfrontaliere con la Francia; questi argomenti vengono dibattuti ad intervalli regolari nell'ambito dei vari incontri bilaterali. Sulla scia degli sviluppi della Ginevra internazionale, le relazioni con la Francia diverranno più intense.

3.1.2 Sicurezza

Per tutte le organizzazioni internazionali, la sicurezza costituisce una preoccupazione di fondo, soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e quelli contro l'ONU nell'agosto 2003 a Bagdad. Come ha ricordato il Consiglio federale nel rapporto del 2005, il diritto pubblico internazionale impone agli Stati l'obbligo di

proteggere in modo particolare le rappresentanze straniere e le organizzazioni internazionali con sede sul suo territorio.

In maniera concreta, quando si tratta delle organizzazioni internazionali, la Svizzera ha l'obbligo di prendere le misure necessarie per proteggere il perimetro degli edifici che le ospitano. La sicurezza all'interno dell'edificio e della struttura è invece compito delle organizzazioni stesse.

Durante lo scorso anno, a Ginevra sono state prese misure per migliorare la protezione dell'edificio amministrativo di Montbrillant (sede dell'HCR) e del Palais Wilson (sede dell'HCDH), dato che un'analisi della situazione ne aveva sottolineato la priorità. Il primo di questi edifici appartiene alla FIPOI, il secondo alla Confederazione.

Data l'urgenza delle misure edili che dovevano essere prese, i costi sono stati suddivisi tra la Confederazione ed il Cantone di Ginevra su una base ad hoc. Le spese riguardanti l'edificio amministrativo di Montbrillant sono state assunte dal Cantone di Ginevra, mentre quelle riguardanti il Palais Wilson sono andate a carico della Confederazione, proprietaria dell'edificio.

Dato che le preoccupazioni connesse alla sicurezza manterranno un'importanza fondamentale durante i prossimi anni, è stato necessario trovare una chiave di ripartizione fissa per i costi che in futuro verranno causati dalle misure di sicurezza architettoniche che devono essere prese dalla Svizzera in veste di sede di organizzazioni internazionali.

Dopo i dibattiti tra la Confederazione ed il Cantone di Ginevra, è stato possibile trovare un accordo sul pianto tecnico nel giugno 2005. Tale accordo è stato quindi approvato dal Consiglio di Stato ginevrino (nell'agosto 2005) e dal Consiglio federale (nel gennaio 2006). Prevede l'assunzione delle spese riguardanti le misure architettoniche per garantire la sicurezza, per il 65 per cento a carico della Confederazione e per il 35 per cento del Cantone di Ginevra.

La chiave di ripartizione definita verrà applicata al finanziamento di misure destinate a migliorare la sicurezza esterna non solo degli edifici della FIPOI, ma anche degli edifici di proprietà di organizzazioni internazionali a Ginevra. Per gli edifici appartenenti alla FIPOI, l'ONU ha sin d'ora proposto misure per la «Maison internationale de l'environnement» (MIE 1) ed il «Centro del commercio internazionale» della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo dell'OMC (CCI). Per quanto riguarda gli altri edifici, svariate organizzazioni internazionali stanno esaminando le misure preventive di sicurezza della relativa sede a Ginevra. Alcune di loro si sono già rivolte alla Svizzera in maniera informale e hanno chiesto l'assistenza del Servizio federale di sicurezza al fine di analizzare le esigenze in materia. Si tratta sia di organizzazioni che fanno parte del sistema delle Nazioni Unite, sia di organizzazioni che non ne fanno parte, come l'OMC con la quale la Svizzera ha stretti contatti al fine di risolvere il problema della sicurezza.

3.2 Attrazione della Ginevra internazionale

Oltre alle condizioni generali riguardanti le strutture e la sicurezza dei beni e delle persone, esiste una serie di ulteriori fattori che determina l'interesse per Ginevra quale città sede di organizzazioni e conferenze internazionali.

In particolare è importante che il quadro giuridico della politica d'accoglienza resti adeguato alle diverse esigenze. Al momento attuale, le basi sulle quali si fondano le misure della Confederazione sono ripartite in testi di legge diversi e non facilitano lo sguardo d'insieme. Al fine di migliorare questa situazione, l'11 gennaio 2006 il Consiglio federale ha deciso di inviare in consultazione un progetto di legge federale sullo Stato ospite. Questa legge disciplinerà i privilegi, le immunità e le agevolazioni oltre che gli aiuti finanziari accordati alle organizzazioni internazionali ed alle rappresentanze estere con sede in Svizzera. Permetterà inoltre alla Confederazione di condurre una politica d'accoglienza più trasparente, prevedibile e adeguata agli interessi del Paese.

Anche mantenere a Ginevra una qualità di vita elevata per il personale delle organizzazioni internazionali e delle missioni diplomatiche rimane una priorità della politica dello Stato ospitante. Interrogati in merito, i membri della comunità diplomatica dichiarano che nel complesso sono soddisfatti dell'ambiente trovato in Svizzera. L'integrazione amministrativa, sociale e culturale a Ginevra è agevolata da istituzioni quali il «Centro d'accoglienza – Ginevra internazionale» (CAGI), fondato insieme dal Cantone di Ginevra e dalla Confederazione. Non di meno, la situazione degli alloggi, delle strutture alberghiere e delle conferenze, dei trasporti, dell'educazione e della promozione dei luoghi pubblici in cui vige il divieto di fumare può essere migliorata. La maggior parte di questi elementi è di competenza cantonale o comunale. La qualità del dialogo tra la Confederazione, il Cantone e la città di Ginevra è dunque essenziale, da qui il profondo impegno della Missione permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite a Ginevra e della relativa Divisione Stato ospite per incrementarla.

In maniera generale, per quel che riguarda la Ginevra internazionale, i contatti con le autorità federali e cantonali a livello tecnico sono quotidiani. Al livello politico, diversi comitati (in particolare il «Gruppo permanente congiunto Confederazione – Cantone di Ginevra sulle priorità della Ginevra internazionale») e incontri ad hoc permettono scambi frequenti e sostanziali nella prospettiva di una gestione ottimale delle condizioni generali di Ginevra quale sede di organizzazioni e conferenze internazionali.

Per l'attrazione del nostro Paese in veste di sede importante di organizzazioni internazionali, è necessario che Ginevra si affermi quale luogo prioritario sul piano diplomatico e culturale, quale città dinamica in cui hanno luogo negoziati e incontri importanti. Le autorità federali, cantonali e comunali ginevrine, in collaborazione con l'ONU e partner privati, hanno organizzato anche una serie di manifestazioni importanti nell'autunno 2005 per festeggiare il 60° anniversario delle Nazioni Unite. In tale contesto l'8 ottobre 2005 è stato organizzato al Palexpo un grande concerto del cantante Youssou N'dour, accompagnato da numerose vedettes internazionali della canzone, cui ha presenziato il Capo del Dipartimento federale degli affari esteri e con la partecipazione a sorpresa del Segretario generale dell'ONU. Il ricavato del concerto, intitolato «Tutti uniti contro la malaria», ha permesso di finanziare l'acquisto di 50 000 zanzariere impregnate di insetticida, un nuovo mezzo di lotta contro la malaria che rientra nelle misure a rapido effetto adottate nel quadro del Vertice del Millennio + 5.

Dal 5 al 7 dicembre 2005 Ginevra ha anche ospitato una conferenza diplomatica riunita per iniziativa della Svizzera perché venga adottato il terzo protocollo aggiuntivo della Convenzione di Ginevra per mettere fine alla controversia sui simboli

delle convenzioni di Ginevra e permettere il riconoscimento universale del Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

3.2.1 Centro accademico per le relazioni internazionali

Al fine di garantirne l'influenza, è necessario che Ginevra si imponga come centro intellettuale nel quale gli ambienti accademici possano interagire in maniera feconda con le organizzazioni internazionali, offrendo così un luogo di dialogo pertinente sulle grandi questioni del nostro tempo. A tal fine, l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI), l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) ed i «Centri di Ginevra»²¹ devono ricevere una particolare attenzione. Consapevole delle opportunità, ma anche dei limiti di questi partner importanti, la Confederazione ha rivolto una crescente attenzione all'incremento di tali competenze uniche per la piazza ginevrina.

Il Consiglio federale è convinto che un centro accademico di punta a Ginevra – in particolare nel settore delle relazioni internazionali – può rivelarsi un elemento significativo per un'organizzazione internazionale che deve scegliere dove insediarsi.

Al fine di rafforzare la collaborazione tra il mondo accademico e le organizzazioni internazionali, le autorità federali e cantonali ginevrine, rappresentate dal Capo del dipartimento federale dell'interno, il consigliere federale Pascal Couchepin, ed il presidente del Dipartimento dell'istruzione pubblica di Ginevra, il consigliere agli Stati Charles Beer, il 7 aprile 2005 hanno firmato, in nome dei tre dipartimenti federali (interno; affari esteri; difesa, protezione della popolazione e sport), una comune dichiarazione d'intenti al fine di creare un polo accademico per gli studi internazionali a Ginevra, che dovrebbe avviare l'attività il 1° gennaio 2008.

Grazie a questa iniziativa le autorità federali e cantonali nonché le istituzioni partner al progetto – l'Università di Ginevra, l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) e l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) in particolare – desiderano fare del futuro centro un punto di riferimento nel mondo accademico, rafforzando in questo modo l'influenza internazionale di Ginevra e della Svizzera. A tal fine verrà profuso un maggiore impegno per migliorare sia la qualità della formazione e della ricerca, sia la qualità delle prestazioni dei servizi fornite dal centro. La misura di collegare in rete operatori accademici e non (ginevrini, svizzeri ed internazionali) orbitanti attorno a questo polo ha lo scopo di favorire e incoraggiare la collaborazione e la qualità dei lavori del settore.

Nel quadro della realizzazione di questo centro accademico, il 7 febbraio 2006 la Confederazione, il Cantone di Ginevra, l'HEI, l'IUED e l'Università di Ginevra hanno firmato un protocollo di attuazione della dichiarazione d'intenti. Il 3 e il 6 marzo 2006 i consigli di fondazione dell'HEI e dell'IUED hanno ratificato il protocollo che prevede la creazione di un Istituto superiore di studi internazionali e dello sviluppo (Institut de hautes études internationales et du développement, HEID) a Ginevra sotto forma di fondazione di diritto privato destinato ad entrare in funzio-

²¹ Il Centro internazionale di sminamento a fini umanitari – Ginevra (GICHHD), il Centro ginevrino per la politica di sicurezza – Ginevra (GCSP) ed il Centro per il controllo democratico delle forze armate – Ginevra (DCAF)

ne dal 1° gennaio 2008. Questo istituto sostituirà le due fondazioni HEI e IUED chiusi per la stessa data.

Questo nuovo organismo avrà il compito di affermarsi sul piano nazionale ed internazionale come istituzione in grado di eccellere nell'insegnamento e nella ricerca universitari e nel know-how e nella formazione continua. Vero motore del centro accademico in studi internazionali, questo nuovo ente dovrà raggiungere la massa critica necessaria e disporrà a tale scopo risorse adeguate a quest'ambizione. Nella seduta del 17 maggio 2006 il Consiglio federale ha affidato al Dipartimento federale dell'interno (presidenza), al Dipartimento federale degli affari esteri ed al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport il compito di realizzare il progetto di centro accademico per studi internazionali e di Maison de la Paix a Ginevra. Con la riserva dell'approvazione definitiva del progetto, la somma necessaria alla sua attuazione e un aumento considerevole di contributi garantiti alla nuova istituzione verranno accordati nel quadro del messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e dell'innovazione dal 2008 al 2011. I locali della nuova istituzione si troveranno in particolare nella Maison de la Paix: la conclusione dei relativi lavori è prevista per il 2012. Ma anche nella Villa Barton oppure nella sede attuale dell'IUED (rue Rothschild). Bisogna ancora sottolineare che il progetto architettonico della Maison de la Paix permetterà di ospitare anche i tre centri di Ginevra. Grazie alla vicinanza geografica sarà possibile sfruttare le sinergie e agire con dinamicità.

Un eccellente esempio di fertile collaborazione tra università e organizzazioni internazionali è il programma «*Small Arms Survey*». Il progetto di ricerca indipendente dell'Institut universitaire de hautes études internationales a Ginevra è stato avviato nel 1999 con l'appoggio di vari governi, tra i quali quello svizzero.

Lo *Small Arms Survey* pubblica in particolare un annuario che analizza la problematica mondiale delle armi di piccolo calibro. La quinta edizione dell'annuario *Small Arms Survey 2005: Weapons at War* è stato presentato nel luglio 2005 in occasione del convegno biennale delle Nazioni Unite sulle armi di piccolo calibro, tenutosi a New York.

Nel 2005 lo *Small Arms Survey* ha proseguito la collaborazione con l'United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) analizzando gli effetti del programma di assistenza dell'Unione europea per la riduzione di armi di piccolo calibro in Cambogia e in Liberia. I risultati verranno pubblicati nel *Small Arms Survey 2006*. Altri progetti sono in corso in collaborazione con l'UNIDIR.

Anche il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo ha affidato allo *Small Arms Survey 2005* di svolgere diverse ricerche sulla diffusione di armi di piccolo calibro e la violenza armata in svariate regioni del mondo.

Inoltre, in collaborazione con la divisione principale sulla questione del disarmo, sono stati svolti diversi workshop ed è stato realizzato un progetto destinato a valutare i rapporti nazionali sull'attuazione del Programma di azione delle Nazioni Unite sulle armi leggere e di piccolo calibro. Il *Small Arms Survey* prosegue dunque nel compito di informare obiettivamente le unità dell'ONU sulla problematica del commercio legale e illegale di armi di piccolo calibro e di analizzare i programmi di disarmo delle Nazioni Unite.

3.2.2 I centri di Ginevra e la collaborazione con l'ONU

Istituiti con l'appoggio della Confederazione, i tre centri di Ginevra formano uno dei pilastri essenziali dell'offerta svizzera in seno al Partenariato per la Pace. Con le funzioni assunte, il know-how ed il «public» di cui dispongono, s'iscrivono nel quadro della politica di sicurezza della Svizzera. La qualità dei contributi di questi centri è ormai riconosciuta da numerose istituzioni della Ginevra internazionale, le quali vi fanno sovente ricorso. La seguente panoramica delle attività di collaborazione di questi centri con le Nazioni Unite ben si presta ad illustrare la ricerca di sinergie nel quadro della politica dello Stato ospitante condotta dal Consiglio federale.

3.2.2.1 Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCSP)

Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCSP) è una fondazione internazionale creata nel 1995 dal governo svizzero. Offre corsi di formazione sia a Ginevra sia altrove nel campo della politica di sicurezza. Inoltre svolge attività di ricerca e di collegamento in rete di istituti e esperti del settore. Quale membro attivo della Ginevra internazionale, il GCSP collabora regolarmente con le Nazioni Unite. In virtù di un accordo di cooperazione, il Centro collabora con l'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra (UNOG); al contempo ha formalizzato i rapporti con altre unità dell'ONU.

Nel 2005 il GCSP ha dato vita alla *UN Dialogue Series*, una serie di incontri destinati a sostenere il processo di riforma dell'ONU aumentando a Ginevra la visibilità del lavoro svolto dal Gruppo di personalità di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento fondato nel 2003 dal Segretario generale Kofi Annan.

D'altronde alla fine del 2005 e con l'appoggio del Dipartimento federale degli affari esteri, il GCSP ha avviato un progetto sulla Commissione di consolidamento della pace delle Nazioni Unite (CCP) e sull'Ufficio di consolidamento della pace del Segretariato generale dell'ONU. Questo progetto ha permesso di avviare un dibattito sulle implicazioni del lavoro della CCP e dell'Ufficio di sostegno alle organizzazioni internazionali e non governative con sede a Ginevra e attive nel settore del consolidamento della pace.

Tra l'altro, per quel che riguarda il disarmo e la non proliferazione, il GCSP collabora in maniera approfondita con l'Istituto delle Nazioni Unite per la ricerca sul disarmo (UNIDIR). Il personale dell'UNIDIR è perciò invitato ad intervalli regolari a frequentare corsi dispensati nel Centro, mentre i membri della facoltà di GCSP sono spesso invitati a partecipare a progetti dell'UNIDIR.

Nel settore della formazione, il Centro collabora con varie unità dell'ONU, ad esempio con la divisione principale per gli affari politici del Segretariato generale, con l'Istituto per la formazione e la ricerca (UNITAR) o con l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA).

3.2.2.2 Il Centro internazionale di sminamento a scopi umanitari – Ginevra (GICHD)

Da quasi un decennio la Svizzera considera prioritaria la lotta contro le mine antiuomo. Dopo la ratifica della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione (Convenzione di Ottawa) nel dicembre 1997, la Svizzera ha creato nell'aprile 1998, insieme ad altri Stati, il Centro internazionale di sminamento a fini umanitari di Ginevra (CIDHG).

La strategia 2004 – 2007 della Confederazione sull'impegno della Svizzera contro le mine antiuomo presenta il contributo al CIDHG come un elemento essenziale. In seguito al mandato affidato al Centro dagli Stati parte nel settembre 2001 per l'attuazione della Convenzione di Ottawa, il Consiglio federale ha firmato un accordo di sede con il CIDHG nel febbraio 2003. L'accordo riconosce il Centro quale organizzazione intergovernativa imparziale ed indipendente sostenuta da diciotto governi.

Il CIDHG contribuisce all'impegno della comunità internazionale per ridurre l'impatto delle mine e delle munizioni non esplose. È attivo in modo particolare nel settore della ricerca e dell'assistenza operativa. In stretta collaborazione con le Nazioni Unite, il Centro sviluppa strumenti quali il sistema di gestione delle informazioni (Informations Management System for Mine Action, IMSMA) e le norme internazionali per la lotta contro le mine (International Mine Action Standards, IMAS), indispensabili alle persone che si trovano nei Paesi colpiti dal problema. L'utilità di questi strumenti è stata riconosciuta in occasione della riunione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel novembre 2003. Altri prodotti, come ad esempio materiale didattico per i programmi di sensibilizzazione e prevenzione degli incidenti con le mine sviluppati con l'UNICEF, il fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, vengono distribuiti in cooperazione con l'ONU.

Infine, la collaborazione con i vari operatori dell'ONU attivi nella problematica delle mine è stata istituzionalizzata con la firma di un accordo di cooperazione con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo nel 2002 e con il Servizio dell'azione antimine nel 2004. A Ginevra, più in particolare, il Centro è in stretto contatto con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, con il Dipartimento degli affari per il disarmo del Segretariato generale delle Nazioni Unite e con il Comitato internazionale della Croce Rossa.

3.2.2.3 Il Centro per il controllo democratico delle forze armate – Ginevra (DCAF)

Le Nazioni Unite prestano una crescente attenzione alla riforma della governance nel settore della sicurezza, argomento ampiamente trattato dal DCAF, centro creato nel 1997.

È dunque naturale che dal 2003 il DCAF abbia sviluppato legami sempre più stretti con l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, diretto dal Direttore generale Sergei Ordzhonikidze, il quale è anche presidente del Consiglio consultivo internazionale del DCAF. Questa collaborazione ha in particolare portato all'organizzazione di seminari annui ad alto livello con la partecipazione di rappresentanti permanenti, di membri del corpo diplomatico, di funzionari delle Nazioni Unite e di personale

universitario che collabora alla riforma ed alla governance nel settore della sicurezza nonché alla pubblicazione dei resoconti su tali seminari. Una riunione importante sulla sicurezza nel processo di ricostruzione dopo un conflitto si è tenuta nell'ottobre 2005. Tra gli altri, vi hanno partecipato numerosi segretari generali aggiunti delle Nazioni Unite.

Dal 2003, il DCAF ha avviato regolari scambi di informazioni e di know-how da una parte con il Bureau for crisis prevention and recovery (BCPR) del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS) su temi connessi alla giustizia e alla riforma nel settore della sicurezza, dall'altra con l'Ufficio della politica per lo sviluppo sulla questione del rafforzamento delle competenze dei parlamenti.

Nel quadro di questi scambi, l'Ufficio dell'UNDP ha finanziato nel 2005 a Bratislava il progetto proposto dal DCAF sulla sorveglianza parlamentare sul settore della sicurezza. Dal 24 al 26 ottobre 2005 il DCAF ha svolto a Praga un convegno di tre giorni dedicato alla sorveglianza parlamentare sul settore della sicurezza, cui hanno partecipato parlamentari provenienti dalla Comunità degli Stati indipendenti.

Nel quadro di un progetto destinato a stabilire nuove norme per misure atte ad infondere fiducia, il DCAF collabora anche con la divisione delle questioni riguardanti il disarmo dell'ONU. Il progetto è realizzato dal DCAF su mandato dei Paesi Bassi, della Svezia e della Svizzera con il sostegno della divisione principale per gli interventi di mantenimento della pace. Il DCAF inoltre ha esteso la collaborazione al Fondo delle Nazioni Unite per la donna (UNIFEM), all'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA) e alla divisione per la promozione della questione femminile in seno al Dipartimento degli affari economici e sociali.

3.2.2.4 Il Centro Henri Dunant per il dialogo umanitario – Ginevra

Oltre ai tre centri già citati, anche il Centro Henri Dunant per il dialogo umanitario – Ginevra è un partner strategico per la politica di pace della Svizzera e contribuisce alla reputazione della Ginevra internazionale.

Il Centro si impegna in particolare nel mantenimento della pace, nel settore umanitario e nei diritti umani: a tale scopo ha contatti regolari con le istituzioni dell'ONU interessate. Sostiene inoltre ricerche sul controllo delle armi leggere, sulla protezione della popolazione civile e sullo Stato di diritto. Al di là del contributo contenutistico, il Centro mette a disposizione i propri locali quando agenzie dell'ONU ne hanno bisogno.

4 Candidature svizzere e promozione dei cittadini svizzeri nell'ONU e in altre organizzazioni internazionali

Nel rapporto 2003 sulla Svizzera e sull'ONU, il Consiglio federale ha affermato che l'adesione ha aperto al nostro Paese l'opportunità di farsi nominare per gli organi di gestione o per posizioni importanti nell'Organizzazione e di esprimere il proprio parere per le nomine. Questo elemento ha rappresentato un passo importante per la promozione e la tutela degli interessi di politica estera su un piano multilaterale. Un

altro significativo aspetto per il Consiglio federale è il sostegno a cittadini svizzeri che si candidano per un posto in un'organizzazione multilaterale e rafforzano la presenza della Svizzera nelle organizzazioni.²²

Nella risposta all'interpellanza Kaufmann del 17 giugno 2005, il Consiglio federale ha scritto che, per quel che riguarda le proprie candidature, la Svizzera si impegna per sfruttare appieno gli strumenti a disposizione per tutelare i nostri interessi e per realizzare i nostri obiettivi di politica estera. Inoltre si è dichiarato disposto a presentare, nel presente rapporto 2006, la politica perseguita negli ultimi anni.

4.1 Candidature svizzere nel sistema delle Nazioni Unite

4.1.1 Pianificazione e gestione delle candidature

Grazie alla pianificazione delle candidature, dopo l'adesione all'ONU la Svizzera ha potuto essere ben rappresentata negli organi, nei programmi, nei fondi e nelle organizzazioni speciali del sistema ONU. Tuttavia, le candidature possono essere pianificate solo se è disponibile una panoramica completa dei posti in procinto di diventare vacanti e che vengono assegnati con una procedura di selezione. A tale scopo, il DFAE ha allestito una banca di dati denominata «EDA-IO-Vote» in cui sono rilevati tutti i posti che si liberano, le candidature di altri Paesi e le domande di appoggio inoltrate alla Svizzera da altri Stati. In più, questa banca dati permette una panoramica di tutte le candidature in occasione delle quali la Svizzera e altri Stati si sono forniti reciproco appoggio o hanno scambiato voti.

Ogni anno la Svizzera deve esprimere un parere su centinaia di candidature e domande di appoggio esaminando le possibilità di concordare scambi di voti. Da giugno 2004 nella banca di dati citata sono stati registrati e valutati più di 3000 dati importanti per le nomine e le candidature. Fondandosi su questi dati, è necessario decidere, in caso di posti vacanti negli organi direttivi del sistema ONU a dipendenza dell'importanza per la politica estera e delle probabilità di successo, se è il caso di annunciare una candidatura svizzera oppure se è meglio appoggiare la candidatura di un altro Paese membro. Negli ultimi due anni sono state svolte circa venti campagne per appoggiare candidature elvetiche e in oltre 500 casi è stata esaminata l'opportunità di uno scambio di voti o ne è stata decisa l'attuazione.

Dato l'elevato numero di membri nelle Nazioni Unite, il numero in parte decisamente limitato di posti vacanti negli organi direttivi e la rivendicazione di molti Paesi membri di godere di una rappresentanza geograficamente equilibrata hanno costretto l'ONU ad elaborare, per determinati casi, un sistema di rotazione ben preciso per l'assegnazione dei posti, fondato su quote per determinati gruppi di Paesi di una data regione.

Quale nuovo membro, la Svizzera deve conquistarsi l'integrazione in sistemi di rotazione già esistenti, obiettivo non sempre facile da raggiungere. All'interno del gruppo dell'Europa occidentale e altri Stati (WEOG) è in genere isolata, non essen-

²² È necessario distinguere tra le candidature di cui al punto 4.1 per posti o organi di gestione delle organizzazioni internazionali, oggetto di una decisione degli Stati membri – elezione o cooptazione – e quelle di cui al punto 4.2 di cittadini svizzeri per posti dirigenziali all'interno di organizzazioni internazionali, nominati dai servizi del personale o dalla direzione dell'organizzazione.

do membro né dell'Unione europea né di un'altra comunità di Stati, come i Paesi del Benelux o gli Stati del Nordeuropa.

Quando non sussiste uno schema di rotazione soddisfacente o quando non è possibile concordarne uno da parte degli Stati membri, la Svizzera deve garantire di essere rappresentata negli organi direttivi annunciando la propria candidatura e svolgendo una campagna di votazione. Nonostante l'elevata qualità e motivazione dei candidati svizzeri, nella maggior parte dei casi è necessario svolgere campagne lunghe e difficili. Ogni candidatura deve essere appoggiata con una campagna specifica per il posto e per i candidati. Procedure diplomatiche nelle capitali degli Stati membri dell'organo di elezione, visite dei candidati elvetici e accordi per lo scambio di voti sono destinati a garantire il successo delle candidature elvetiche.

Non bisogna dimenticare al riguardo che le campagne di candidatura non sono svolte solo in base a considerazioni aritmetiche, ma gli accordi sullo scambio di voti tengono conto del complesso di altri interessi importanti per il nostro Paese. Si tratta in realtà di esprimersi, nell'appoggio alle candidature presentate da altri Paesi, in favore di candidati che saranno in grado di occupare le funzioni previste con le qualità professionali e morali richieste.

Ogni anno numerosi Paesi si rivolgono alla Svizzera chiedendo di appoggiare la candidatura di Paesi o persone per un nutrito stuolo di posti nel sistema dell'ONU. Di comune accordo con gli uffici competenti, il DFAE coordina i voti svizzeri e cerca di concordare la maggiore quantità possibile di scambi a favore di candidature svizzere in corso. La rete di rappresentanze all'estero, le missioni a Ginevra, New York e Vienna e la banca di dati di cui sopra, «EDA-IO-Vote» costituiscono uno strumento indispensabile per il successo delle campagne svizzere.

4.1.2 Risultati

Le campagne più recenti avevano come scopo rafforzare la presenza della Svizzera negli organi principali dell'ONU, ma anche di garantire una rappresentanza nei fondi, programmi e nelle organizzazioni speciali che presentano una particolare importanza per la Svizzera per motivi politici o nel contesto della politica di Stato ospitante.

Assemblea generale: l'Assemblea generale è il solo organo aperto a tutti i membri dell'ONU e la Svizzera vi si è impegnata a fondo, anche presentando candidature. Già tre volte è stato nominato un membro della Delegazione svizzera quale vicepresidente di uno dei sei comitati principali (nella 57^a, nella 59^a e nella 60^a sessione dell'AG). Inoltre, nell'ottobre 2005 è stato possibile mettere a disposizione dell'ufficio del presidente dell'Assemblea federale una cittadina svizzera, con la mansione di assistere il presidente nei negoziati sul Consiglio dei diritti dell'uomo.

Consiglio di sicurezza: finora la Svizzera non si è candidata per un posto di membro non permanente del Consiglio di sicurezza e non prevede di farlo in un prossimo futuro. Come assicurato dal Consiglio federale durante la campagna di adesione all'ONU, le commissioni della politica estera del Parlamento verranno consultate prima dell'inoltro di una candidatura di questo genere.

Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ECOSOC: il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) – che riunendosi ogni due anni a Ginevra rappresenta dunque un ente importante anche per la Ginevra internazionale – è

l'organo di controllo e coordinamento delle attività economiche, sociali, culturali e umanitarie dell'ONU. La partecipazione della Svizzera ai lavori dell'ECOSOC si giustifica già per il fatto che questo ente si occupa di questioni determinati per la politica estera della Svizzera. Per questa ragione, sin dall'adesione si svolgono negoziati con i membri del WEOG per imporre che la Svizzera entri a far parte del sistema di rotazione di questo gruppo regionale. Purtroppo nei quattro anni dall'adesione all'ONU questo scopo non ha potuto essere raggiunto. Il fatto che finora la Svizzera non è stata integrata nel sistema di rotazione del WEOG nell'ECOSOC desta preoccupazione perché in questo modo il nostro Paese non può fungere da membro che rappresenta l'ECOSOC nella Commissione di consolidamento della pace. Per questa ragione il Consiglio federale intende dichiarare prioritaria, per l'anno in corso, la conclusione di un accordo sulla partecipazione della Svizzera al sistema di rotazione dell'ECOSOC. Se necessario, la Svizzera si candiderà per un seggio nell'ECOSOC anche al di fuori del sistema di rotazione.

Commissioni specializzate dell'ECOSOC: la Svizzera ha potuto aumentare i rappresentanti nelle commissioni dell'ECOSOC, conquistando una nomina nella Commissione dello sviluppo per il periodo dal 2005 al 2009. Dopo che il vertice mondiale sulla società dell'informazione (SMSI) ha trasferito una parte importante del controllo dei lavori alla Commissione della scienza e della tecnologia per lo sviluppo con sede a Ginevra, la Svizzera ha presentato una candidatura per il seggio del WEOG rimasto vacante nella Commissione e a febbraio 2006 è stata nominata fino al 2008. Dal 2003 la Svizzera è presente anche nel Comitato del programma e del coordinamento dell'ONU. Inoltre il cittadino svizzero Robert Waldburger fa parte del gruppo speciale di esperti per la cooperazione internazionale in ambito fiscale.

Commissione di consolidamento della pace: poiché per il momento la Svizzera non può ambire ad un seggio nella Commissione di consolidamento della pace né come membro del Consiglio di sicurezza, né come membro dell'ECOSOC, né come principale contributore per truppe o finanziamenti, si è impegnata perché nessun gruppo regionale venga escluso a priori dalla categoria di membri eletti dall'Assemblea generale.

Consiglio dei diritti dell'uomo: nel 2003 la Svizzera ha annunciato la propria candidatura alla Commissione dei diritti dell'uomo per il periodo dal 2007 al 2009 e ha avviato una prima campagna nel 2004. Dopo la creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo, avvenuta il 15 marzo 2006, la Svizzera, sempre con l'intento di partecipare all'organo dell'ONU che si occupa di questioni sui diritti umani, il 27 marzo 2006 ha presentato la candidatura per accedere a questo nuovo organo sin dalla prima sessione. Dopo una campagna particolarmente attiva, il 9 maggio 2006 la Svizzera è stata eletta per un periodo di 3 anni. Questo risultato figura tra i maggiori successi per il nostro Paese in ambito di candidature, dalla nostra adesione alle Nazioni Unite.

Organi di sorveglianza dei trattati e tribunali internazionali: la Svizzera è riuscita a garantirsi un rappresentante presso gli organi di sorveglianza dei trattati sui diritti dell'uomo grazie alla nomina del prof. Giorgio Malinverni al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali ed il prof. Jean Zermatten al Comitato dei diritti del fanciullo. Nell'ottobre 2005 il prof. Stefan Trechsel è stato nominato giudice ad litem del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia. Durante l'anno in corso la candidatura del prof. Walter Kälin è stata presentata per una rielezione nel comitato dei diritti dell'uomo. Durante il secondo semestre 2006 avrà inizio la

campagna per la candidatura del prof. Luzius Caflisch presso la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite.

Fondi e programmi delle Nazioni Unite: la pianificazione delle candidature non si è limitata solo gli organi principali dell'ONU, ma è stata estesa anche ai fondi, ai programmi e alle agenzie specializzate. Gli accordi riguardanti il sistema di rotazione nel WEOG per l'attribuzione di seggi nel consiglio di amministrazione dell'UNICEF, nel consiglio di amministrazione comune del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) e nel Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (FNUAP) scadono nel 2006. In base a tali accordi, la Svizzera era membro del Consiglio di amministrazione comune PNUD/FNUAP nel 2005. Nella primavera 2006 è stata incaricata dagli altri membri del WEOG di negoziare, in veste di «facilitator», una proroga per un sistema che funziona in maniera soddisfacente da quindici anni. È stata trovata una soluzione provvisoria grazie alla quale la Svizzera sarà membro del Consiglio di amministrazione dell'UNICEF nel 2007.

Agenzie specializzate: in occasione della conferenza generale degli Stati membri dell'ONU per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) nell'ottobre 2005, la Svizzera è stata nominata nel Comitato giuridico della conferenza generale, nel Comitato esecutivo della campagna internazionale per il museo nubico d'Assouan e per la creazione del museo nazionale della civiltà egizia al Cairo, nel Consiglio del Programma idrologico internazionale e nel Comitato del Secondo protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. Nel 2004 l'ex consigliera federale Ruth Dreifuss è stata nominata presidente della Commissione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per i diritti di proprietà intellettuale, l'innovazione e la sanità creata un anno prima dell'Assemblea mondiale della sanità. La candidatura del signor Marc Furrer per il posto di Segretario generale dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) è stata presentata agli inizi del 2006 in previsione delle elezioni che avranno luogo in occasione della conferenza dei plenipotenziari dell'UIT nel novembre 2006. Inoltre la Svizzera è candidata al rinnovo della partecipazione al Consiglio dell'UIT. Nonostante una campagna attiva e le elevate qualifiche del candidato, il signor Philippe Rochat, il 2 marzo 2006 la Svizzera non è riuscita a farlo nominare per la presidenza dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI): l'incarico è andato al candidato messicano.

4.2 Cittadini svizzeri nel sistema ONU

Oltre ad impegnarsi a garantire gli interessi nazionali con le nomine in organi direttivi delle organizzazioni internazionali, la Svizzera intende anche promuovere l'assunzione di personale elvetico qualificato in tutti i livelli gerarchici dei segretariati di queste organizzazioni. Grazie alla presenza dei concittadini nelle organizzazioni internazionali, la Svizzera può usufruire del know-how che questi vi acquisiscono e dal quale può trarre vantaggio anche dopo che il personale ha lasciato l'organizzazione in cui erano impiegati. L'adesione ha aperto nuove porte alla Svizzera, permettendole di estendere la presenza personale nelle segreterie delle organizzazioni del sistema ONU.

4.2.1 Un nuovo elemento

Dopo l'adesione nel settembre 2002, i cittadini svizzeri possono candidarsi per tutti i posti vacanti presso le Nazioni Unite. Inoltre, dal 2003, la Svizzera ha potuto svolgere ogni anno il concorso di ammissione per la promozione delle nuove leve per Paesi geograficamente sottorappresentati. Nonostante tali agevolazioni, tra giugno 2000 e settembre 2004 non è stato possibile registrare un aumento consistente degli effettivi svizzeri²³. Ciò significa che anche dopo l'adesione all'ONU il numero di partenze dovute a pensionamento o a dimissioni del personale svizzero non ha potuto essere compensato con nuove assunzioni. La promozione dell'impiego di cittadini svizzeri presso le segreterie dell'ONU e gli altri organi amministrativi del sistema ONU deve dunque restare prioritaria anche nei prossimi anni. Di conseguenza, l'impegno nella promozione dell'assunzione di cittadini svizzeri presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite e nelle segreterie e uffici internazionali delle organizzazioni del sistema dell'ONU deve restare una priorità anche nei prossimi anni.

4.2.2 Contesto generale

Negli ultimi anni due fattori hanno contribuito a rendere più difficile in generale l'accesso ai posti internazionali per i candidati svizzeri: la concorrenza più agguerrita da parte di altri Paesi membri e la maggiore severità dei criteri e delle procedure di selezione delle organizzazioni internazionali. La globalizzazione dei mezzi di comunicazione è una delle cause dell'aumento del numero di candidature per i posti messi a concorso a livello internazionale per i quali spesso si candidano centinaia o addirittura migliaia di persone.

Grazi a Internet è possibile consultare tutti i bandi e inoltrare per tempo le candidature. Inoltre i livelli universitari di formazione nei Paesi del Terzo Mondo o dell'Europa orientale sono migliorati in tempo record. Al contempo si registra anche un inasprimento «qualitativo» della concorrenza sul mercato internazionale del lavoro. In Paesi come la Cina, l'India, l'Egitto, il Messico, il Brasile o il Cile vengono consegnati diplomi il cui livello, non solo formale, è pari a quelli nordamericani o europei (dottorato, master, bachelor) e che anche per quel che riguarda il contenuto non devono temere confronti. Inoltre molti concorrenti da questi Paesi hanno potuto negli anni scorsi, grazie all'aumento di mobilità, concludere gli studi presso le più rinomate università europee o nordamericane. Per concludere, altri Paesi dispongono di veri e propri corsi di mediazione professionale e formativa che hanno il compito di istruire i candidati idonei che presentino i requisiti delle organizzazioni internazionali.

L'intensificazione della concorrenza ha causato una riduzione di candidati provenienti dalla Svizzera: mentre il numero di candidati qualificati provenienti da altri Paesi membri aumenta in modo esponenziale, per quel che riguarda le candidature

²³ Per tutte le categorie di personale, il personale della segreteria ONU ammonta a circa 8000 unità (rapporto A/60/310). Il numero complessivo degli Svizzeri constava nel 1999 di 172 persone, nel 2000 di 150 persone, nel 2001 e nel 2002 di 164 persone, nel 2003 di 161 persone e nel 2004 di 169 persone. Per quel che riguarda il personale specializzato con titolo universitario è possibile registrare uno sviluppo analogo: dei 3500 posti professionali del Segretariato generale, nel 2000 sono stati occupati 11, nel 2001 12, nel 2003 10 e nel 2004 12 da laureati svizzeri.

provenienti dalla Svizzera bisogna constatare un certo «ristagno»²⁴. I motivi sono da ricercarsi nella mancanza di informazioni sulle organizzazioni internazionali per quel che riguarda le offerte di posti di lavoro, possibilità di carriera e un certo ritegno, in particolare presso i giovani laureandi, nei confronti delle inconsuete procedure di selezione e di assunzione proprie del mercato del lavoro internazionale, come ad esempio i concorsi di ammissione ed i programmi per le nuove leve. In più, numerosi cittadini elveticici esitano ad assumere un impiego in luoghi remoti e in ambienti lavorativi internazionali recepiti come estranei. La maggiore concorrenza sul mercato del lavoro internazionale ha invece avuto l'effetto di spingere le organizzazioni internazionali ad introdurre lunghe procedure di selezione in parte assistite elettronicamente e non trasparenti al fine di poter agevolare il disbrigo di candidature inoltrate in via elettronica da tutto il mondo e qualitativamente «analoghe». Inoltre, in generale l'accesso alle organizzazioni internazionali è diventato più difficile soprattutto perché l'offerta di posti vacanti è diminuita²⁵.

Al fine di porre un freno a questo sviluppo sfavorevole, nel 2005 il Consiglio federale ha potenziato la strategia per promuovere la presenza elvetica con l'obiettivo a medio termine di elevare il numero di cittadini svizzeri attivi presso il Segretariato generale ed in altri organi esecutivi del sistema ONU al livello della quota geografica. Questo obiettivo è perseguito con il ricorso a tutta una serie di misure destinate a influenzare il mercato del lavoro internazionale a due livelli: per quel che riguarda l'offerta, con misure che permettono di aumentare il numero di candidature di qualità provenienti dalla Svizzera e per quel che riguarda la domanda con misure destinate ad agevolare l'accesso ai posti in organizzazioni internazionali per candidati svizzeri.

4.2.3 Aumento del numero di candidature provenienti dalla Svizzera

Come già riportato, il Consiglio federale ha constatato che il pubblico ed in particolare le nuove leve accademiche ne sanno poco sulle organizzazioni internazionali e sulle possibilità di carriera in un ambiente internazionale. Per questa ragione nel 2005 è stata svolta una campagna appositamente per queste persone, con conferenze e workshop. Il servizio DFAE competente del promovimento della presenza svizzera presso le organizzazioni internazionali ha tenuto nel 2005 circa 20 conferenze in ginnasi ed università, ma anche negli uffici di consulenza professionale e di mediazione per le organizzazioni internazionali, come il programma SYNI a Losanna. Come nell'anno precedente, il DFAE in collaborazione con l'Università di Losanna ha svolto nel marzo 2005 un cosiddetto «International Career Day» durante il quale gli studenti di tutte le università elvetiche hanno avuto l'opportunità di incontrare i

²⁴ Tra il 2003 e il 2005 circa 1,2 milioni di candidature elettroniche sono state inoltrate al Segretariato ONU per posti messi a concorso. Di queste 4688 provenivano da candidati elveticici.

²⁵ Nel sistema ONU, nelle classi di stipendio più basse del personale specializzato con titolo accademico il personale viene reclutato in pratica solo con programmi speciali per nuove leve (Junior Professional Programme, Lead-Programme, Associated Experts) o con concorsi d'ammissione per i membri ONU geograficamente sottorappresentati. La Svizzera finanzia un programma Junior (vedi al n. 4.2.4) che ha lo scopo di agevolare l'introduzione nel sistema ONU. La concorrenza interna è molto elevata per quel che riguarda i posti dirigenziali messi a concorso.

rappresentanti dei servizi del personale di circa 25 organizzazioni e di raccogliere informazioni sulle possibilità di carriera nel mercato di lavoro internazionale. Il DFAE partecipa anche al convegno annuale «Connexion – le forum des professions HEI» degli istituti universitari per gli studi internazionali. In questa occasione vengono presentati agli studenti in particolare le organizzazioni internazionali e le possibilità di carriera nell'area di Ginevra.

Il DFAE ha aperto un sito internet²⁶ in cui il pubblico può consultare agevolmente informazioni sulle 120 organizzazioni delle quali la Svizzera è membro. Questo sito, consultato dalle 5000 alle 6000 volte al mese, presenta anche informazioni sui posti offerti dalle organizzazioni e sui programmi di assunzione e concorsi di ammissione offerti dalle organizzazioni internazionali per candidati provenienti dalla Svizzera.

4.2.4 Accesso agevolato per cittadini svizzeri a posti di organizzazioni internazionali

Dopo l'adesione all'ONU, alla Svizzera è stata offerta l'opportunità di svolgere ogni anno un concorso di ammissione per l'assunzione di nuove leve, fino all'adempimento della quota cui ha diritto per i circa 2500 posti nel Segretariato che vengono assegnati in base a criteri geografici. Questo concorso di ammissione (*National Competitive Recruitment Examination/NCRE*) è riservato ai cittadini dei Paesi che sono sottorappresentati nel Segretariato dell'ONU²⁷. Nel 2003, 2004 e 2005 il NCRE è stato svolto in Svizzera. 300 degli 800 candidati sono stati ammessi agli esami; 20 sono stati assunti presso il Segretariato dell'ONU. Probabilmente il concorso di ammissione verrà svolto nel 2006 per l'ultima volta per la Svizzera, dato che per quel momento il nostro Paese non sarà più sottorappresentato nel personale secondo le disposizioni che regolamentano i posti assegnati secondo le quote geografiche²⁸.

Un'ulteriore misura per promuovere l'accesso ai posti di lavoro negli organi esecutivi delle organizzazioni speciali del sistema e del Segretariato ONU per candidati svizzeri consiste nel finanziare del tutto o in parte questi posti. Come riportato nel rapporto ONU per il 2003, il Consiglio federale ha proposto il finanziamento di un programma di questo tipo per l'assunzione di nuove leve svizzere. Alla fine del 2004 circa 30 nuove leve svizzere (*Junior Professional Officers/JPO*) erano attive in vari organi, fondi, programmi e nel Segretariato delle Nazioni Unite. Nel 2005 ci sono state circa 360 candidature per i 14 posti del programma JPO del DFAE in corso. Per il 2006 sono previsti due posti supplementari di questo tipo nell'UNESCO, di cui uno nel Centro per il patrimonio mondiale.

Le misure di assunzione sostengono i dossier dei candidati svizzeri durante la procedura di selezione con i mezzi adeguati ai posti desiderati (consulenza per la presentazione del dossier, dialogo con il responsabile del personale, intervento diplomatico, lobbying e consultazione). Da una parte queste misure perseguono l'obiettivo di

²⁶ <http://www.eda.admin.ch/eda/e/home/foreign/intorg/iojobs.html>.

²⁷ La quota svizzera è stata calcolata dell'1 per cento dalla segreteria dell'ONU. Ne deriva il diritto a occupare da 19 a 28 posti. Nel settembre 2004 12 Svizzeri erano impiegati presso il Segretariato.

²⁸ Nel corso del 2005, visti i risultati degli anni precedenti, si stima che le nuove assunzioni di Svizzeri sono state circa 9. Il personale svizzero nel Segretariato dell'ONU dovrebbe essere salito a 21 persone: non sussiste dunque più una «sottorappresentanza» ai sensi della quota geografica definita dal Segretariato.

trovare candidati idonei con i requisiti necessari. Dall'altra si tratta di identificare le posizioni che sarebbe interessante poter occupare con un candidato svizzero. Si tratta sia di posizioni a livello medio o elevato, sia di posti per nuove leve. Da quattro anni ci si impegna in modo particolare per introdurre cittadini svizzeri presso i fondi ed i programmi UNO, i partner multilaterali più importanti della cooperazione svizzera allo sviluppo.²⁹ Grazie a misure adeguate è stato possibile aumentare notevolmente il numero di Svizzeri in queste organizzazioni, ad esempio nel programma di sviluppo dell'ONU (UNDP). Se nel 2002 ne facevano parte solo 6 Svizzeri, il loro numero oggi è arrivato a 16. Nel caso di posizioni elevate che non sono state messe a concorso per il vasto pubblico si tratta di nomine politicamente importanti, atte a mettere in luce la Svizzera in un settore importante per la collaborazione multilaterale. In questo modo la Svizzera conferma di non aver aderito all'ONU per mantenere un ruolo passivo, bensì di essere disposta ad impegnarsi anche con la presenza personale nel settore ad esempio dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Durante il 2004 e il 2005 la Svizzera ha potuto appoggiare con successo i dossier di cittadini svizzeri, occupando posti importanti nel Segretariato ONU: in tale contesto ricordiamo la nomina del professor Nicolas Michel a Segretario generale aggiunto per le questioni giuridiche e consulente giuridico per l'ONU, del professor Walter Kälin a inviato speciale del Segretario generale dell'ONU per i diritti umani dei rifugiati interni e dell'ex consigliere federale Adolf Ogi a consigliere speciale dell'ONU per lo sport, lo sviluppo e la pace. Nell'ottobre 2005 il Segretario generale dell'ONU ha nominato un altro cittadino svizzero consigliere speciale per il programma di partenariato con ditte e aziende dell'economia privata «*Global Compact*».

Importante per la tutela degli interessi multilaterali è anche l'assegnazione di posti manageriali nei programmi, nei fondi e nelle organizzazioni speciali del sistema ONU. È stato possibile appoggiare con successo le nomine dell'inviata speciale del Segretario generale per la Georgia e di un direttore presso il Programma di alimentazione mondiale a Roma (WFP). Per quel che riguarda i posti di livello medio, non si tratta tanto di occupare posti politicamente importanti, ma piuttosto, di fronte alle misure di altri Paesi concorrenti, di creare presupposti uguali per i candidati svizzeri.

Negli ultimi due anni i servizi competenti presso la Centrale o le missioni presso le organizzazioni internazionali hanno sostenuto nel sistema ONU numerosi dossier di candidature singole dalla società civile. Infine alle organizzazioni, ai programmi ed ai fondi ONU è stato mediato personale specializzato dall'amministrazione federale. Questa forma di politica del personale incentrata sull'impiego presso un'organizzazione internazionale è stata condotta nel quadro dell'ordinanza del DFAE dell'8 marzo 2002 che disciplina i congedi, l'invio, il ritiro e le indennità finanziarie degli agenti federali (RS 172.220.111.310.1).

²⁹ Ne fanno parte il Programma di sviluppo dell'ONU (UNDP), il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), il Programma alimentare mondiale (WFP) ed i UN Volunteers (UNV).

1. Il Vertice del Millennio+5 non ha portato ad una completa ristrutturazione dell'ONU. Tuttavia gli Stati membri hanno confermato l'impegno nella cooperazione multilaterale nel quadro dell'Organizzazione e del sistema di sicurezza collettiva al massimo livello fondato sulla Charta dell'ONU. I capi di Stato e di Governo hanno inoltre preso decisioni importanti per quel che riguarda la riforma dell'ONU, in particolare per quel che concerne la creazione di nuovi organi come la Commissione di consolidamento della pace o il Consiglio dei diritti dell'uomo. Gli obiettivi convenuti sono conformi alle priorità della Svizzera come definite dal Consiglio federale prima del Vertice.

2. Da allora, la concretizzazione delle risoluzioni del Vertice e l'impegno nelle riforme sono continuati in maniera decisa con l'attiva partecipazione della Svizzera. La creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo è un evento storico che apre nuove prospettive alla comunità internazionale. Come nel 1946, in occasione della fondazione delle Nazioni Unite, o nel 1948 con l'approvazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, gli Stati membri sono riusciti a superare le divergenze di opinione e a porre l'interesse collettivo al di sopra di quello particolare. La riforma rappresenta anche una vittoria per la diplomazia svizzera, poiché l'ardita iniziativa originariamente presentata dalla Svizzera ha infine trovato l'approvazione di un'ampia maggioranza di Stati membri.

3. Mettendo in consultazione la legge federale sullo Stato ospite, il Consiglio federale intende dotare il nostro Paese dei mezzi adeguati per affrontare le sfide attuali nei settori connessi alla presenza di organizzazioni internazionali sul nostro territorio. Il Consiglio federale è ben deciso a proseguire con gli altri partner interessati la politica attiva condotta per permettere al nostro Paese di continuare a poter esercitare in maniera dinamica e convincente il ruolo di Stato ospitante per organizzazioni internazionali, che contribuisce alla buona reputazione della Svizzera nel mondo.

4. Dall'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite è stata condotta una politica attiva al fine di difendere i nostri interessi, impegnandosi per il successo delle candidature di concittadini svizzeri ai posti assegnati per nomina e di gestione e per la presenza di Svizzeri tra il personale delle organizzazioni internazionali. Tuttavia, quattro anni dopo l'adesione, il numero di persone di cittadinanza svizzera in seno alle organizzazioni internazionali non è aumentato di molto, nonostante il grande interesse manifestato dai cittadini svizzeri in cerca di impiego. Il Consiglio federale intende proseguire una politica di sostegno adeguata in particolare al fine di far conoscere meglio le opportunità di carriera ed a informare in maniera più particolareggiata sugli iter da seguire per aumentare le possibilità di successo.

5.2

Le priorità della Svizzera nella 61^a sessione dell'Assemblea generale

1. *Consiglio dei diritti dell'uomo*: la Svizzera intende partecipare ai lavori del Consiglio dei diritti dell'uomo all'insegna della cooperazione e di un autentico dialogo, sottoponendosi all'esame periodico generale. Si impegnerà a sostenere una nuova cultura della promozione e della protezione dei diritti umani basata sulla cooperazione invece dello scontro. Il Consiglio federale intende fare in modo che le condizioni di lavoro di questo nuovo organo siano adeguate, in conformità con la politica dello Stato ospitante attuata dalla Svizzera.

2. *Consiglio di sicurezza*: dopo l'inoltro, il 17 marzo 2006, del progetto di risoluzione sulla riforma delle metodologie di lavoro del Consiglio di sicurezza, la Svizzera, insieme ai partner, si impegnerà affinché le misure proposte vengano attuate. Tra l'altro, con l'inoltro formale il progetto di risoluzione è diventato un documento ufficiale delle Nazioni Unite e dunque un documento di riferimento per le future discussioni.

3. *ECOSOC*: la Svizzera continuerà ad impegnarsi nella riforma dell'ECOSOC perché questo possa assumere nuovamente il ruolo principale nella promozione dello sviluppo sostenibile e del coordinamento degli operatori ONU nei settori di sua competenza. La Svizzera intende intensificare le misure atte a permetterle l'integrazione entro breve nel sistema di rotazione dei membri occidentali dell'ECOSOC. Il nostro Paese si adopererà anche perché i convegni continuino ad aver luogo alternativamente a Ginevra e a New York.

4. *Assemblea generale*: la Svizzera continuerà a sostenere il processo di rafforzamento dell'Assemblea generale, affinché questo organo principale diventi più efficiente e produttivo. Intende adoperarsi per rinvigorire la collaborazione con altri organi ONU, in particolare con il Consiglio di sicurezza.

5. *Gestione e controllo interno delle Nazioni Unite*: quale finanziatore importante, il nostro Paese ha un notevole interesse che l'Organizzazione usi in modo adeguato e trasparente i mezzi finanziari messi a disposizione dagli Stati membri. Il nostro Paese continuerà ad impegnarsi in questo ambito ed il Consiglio federale controllerà che le misure adottate o previste diano risultati concreti, con effetti tangibili.

6. *Attività operative e coerenza istituzionale*: in conformità con le decisioni del Vertice del Millennio+5 per il rafforzamento dell'Organizzazione, la Svizzera intende contribuire a concentrare l'attenzione in particolar modo sul consolidamento delle attività operative dell'ONU sul campo e sulla coerenza del sistema istituzionale nei settori dello sviluppo, dell'ambiente e in quello umanitario.

7. *Sviluppo sostenibile*: la Svizzera continuerà anche l'impegno nell'attuazione dell'agenda internazionale nel settore dello sviluppo sostenibile nell'ottica economica, sociale e ambientale e nella realizzazione degli obiettivi del Vertice riguardanti lo sviluppo. Il nostro Paese intende impegnarsi in particolare in favore di un rinvigorismento della governance in ambito ambientale e prenderà parte attiva alla conferenza di revisione ad alto livello che avrà luogo dal 31 maggio al 29 giugno prossimi a New York al fine di continuare l'impegno dei leader mondiali nella lotta globale contro l'HIV/Aids. La Svizzera sarà rappresentata anche al dialogo ad alto livello sulle migrazioni internazionali e sullo sviluppo organizzato a settembre 2006 a New York contemporaneamente ai lavori della 61^a sessione dell'Assemblea generale.

Contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2003 al 2005

(in franchi svizzeri)

	2004	2005	2006
1. Budget regolare	23 205 540	26 625 903	26 556 374
– contributo annuo ai fondi per il «Capital Master Plan»		266 362	2 391 695
2. Corti di giustizia ONU			
– Corte penale intern. per l'ex Jugoslavia	2 498 882	2 432 929	2 165 390
– Corte penale intern. per il Ruanda	1 794 187	1 868 347	1 920 927
3. Missioni di mantenimento della pace	54 137 240	84 697 540 ³⁰	48 100 000 ³¹
4. Contributi ai fondi per il biennio budgetario:			
– fondi per la gestione	-103 950		
– fondi di riserva per operazioni di mantenimento della pace			
Totale	81 531 899	115 891 081	81 134 386
cambio USD-CHF			
2004 = 1.35			
2005 = 1.25			
2006 = 1.30			

La quota della Svizzera ammontava per gli anni dal 2001 al 2003 all'1,274 per cento. Dal 2004 al 2006 è stata diminuita all'1,197 per cento, conformemente alla decisione dell'Assemblea generale ONU.

³⁰ Ivi compreso un credito supplementare di 41,1 milioni di franchi.

³¹ Preventivo 2006. I dati precisi sulle spese per le operazioni di mantenimento della pace saranno forniti solo alla fine del 2006.

La Svizzera, Stato ospite – alcune cifre

Organizzazioni internazionali con un accordo di sede stabilitesi in Svizzera (di cui 22 a Ginevra)	25
<i>Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra (ONUG)</i>	1
<i>Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite</i>	7
A titolo di esempio: Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Organizzazione internazionale del lavoro (OI), Unione postale universale (UPU; Berna)	
<i>Organizzazioni internazionali esterne al sistema delle Nazioni Unite</i>	17
A titolo di esempio: Associazione europea di libero scambio (AELS), Banca dei regolamenti internazionali (BRI; Basilea), Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	
Organizzazioni internazionali quasi governative con un accordo fiscale stabilitesi in Svizzera	5
A titolo di esempio: Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA), Unione mondiale per la natura (UICN; Gland/VD)	
Organizzazioni non governative (ONG) di tipo internazionale	
ONG con statuto consultivo presso le Nazioni Unite stabilitesi a Ginevra	ca. 170
Federazioni ed organizzazioni internazionali sportive	ca. 30
Stati stranieri e missioni permanenti	
Stati stranieri rappresentati a Ginevra da una missione/ rappresentanza presso l'ONU, l'OMC o della Conferenza per il disarmo	155
Riunioni, delegati e visite ufficiali	
Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali in Svizzera	ca. 2 500
Delegati ed esperti	ca. 130 000
Capi di Stato, capi di Governo e ministri	ca. 3 000
Indicazioni finanziarie (in franchi svizzeri)	
Budget annuo totale delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 8 mrd.
Contributi della Svizzera alle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 237 mio.
Stima delle spese sostenute in Svizzera dalle organizzazioni internazionali con accordo di sede	ca. 4–5 mrd.

Comunità internazionale in Svizzera (cifre approssimate)

Funzionari in organizzazioni internazionali in Svizzera	ca. 18 000
<i>Di cui:</i> Funzionari in organizzazioni internazionali a Ginevra	ca. 16 000
Membri del personale delle missioni permanenti a Ginevra	ca. 3 600
Funzionari in organizzazioni quasi governative in Svizzera	ca. 900
Collaboratori di ONG a carattere internazionale a Ginevra	ca. 2 400
Comunità internazionale (impiegati e loro famiglie) a Ginevra	ca. 35 000
Impieghi supplementari legati alla Ginevra internazionale	ca. 14 000

Sui siti internet della Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali a Ginevra (http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/numbe.html) e dell'Ufficio cantonale di statistica del Cantone di Ginevra (www.geneve.ch/statistique) sono a disposizione informazioni più dettagliate.

