

08.040

**Rapporto 2008
sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite
e con le organizzazioni internazionali che hanno sede
in Svizzera**

del 21 maggio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto 2008 sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali che hanno sede nel nostro Paese.

Il Consiglio federale vi presenta gli sviluppi che hanno contraddistinto il 2007 e analizza le questioni e sfide principali con cui la politica svizzera dello Stato ospite deve misurarsi, soffermandosi sugli insegnamenti tratti dalle recenti campagne di candidatura del nostro Paese all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali. Per il Consiglio federale il rapporto rappresenta, infine, l'occasione di presentare le priorità dell'impegno della Svizzera nella prossima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che inizierà a settembre 2008.

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

21 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nel presente rapporto il Consiglio federale espone gli sviluppi che hanno contraddistinto le attività dell'anno in esame nell'ambito delle Nazioni Unite. Presenta alcune delle sfide principali della politica svizzera dello Stato ospite e analizza alcuni insegnamenti tratti dalle recenti campagne di candidatura del nostro Paese. Nella parte conclusiva, il Consiglio federale presenta le priorità del nostro Paese per la prossima sessione dell'Assemblea generale dell'ONU che inizierà a settembre 2008.

La crescente interdipendenza tra gli Stati dovuta alla globalizzazione mette in risalto l'importanza e il carattere unico delle Nazioni Unite quale strumento per affrontare le attuali sfide mondiali. La Svizzera intende sfruttare appieno le opportunità offerte da questa piattaforma per la difesa e la promozione degli interessi elvetici a livello globale.

Il quadro geopolitico sul quale si basano attualmente i rapporti tra gli Stati membri delle Nazioni Unite è caratterizzato dal periodo di transizione succeduto alla Guerra fredda. Nuove potenze regionali emergono e si affermano poco a poco, in particolare in Asia e in America Latina. La rinnovata, chiara presenza della Russia contribuisce anch'essa al progresso di nuovi attori che intendono avere maggior peso nella gestione degli affari internazionali. Questa costellazione provoca tensioni crescenti che si esprimono in modo molto differenziato e costituiscono l'humus per le discussioni in seno al sistema nelle Nazioni Unite.

La 62^a sessione dell'Assemblea generale è stata la prima a svolgersi sotto la guida del nuovo Segretario generale Ban Ki-moon. Quale dirigente pragmatico, Ban Ki-moon ha progressivamente sviluppato i temi del proprio mandato mettendo l'accento sul cambiamento climatico. Per quel che riguarda il processo di riforma dell'organizzazione, ha dato la priorità alla ristrutturazione del Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace, attualmente molto sollecitato.

Il nostro Paese ha portato avanti l'impegno profuso l'anno passato, con svariate iniziative. Per quel che riguarda il processo di riforma del Consiglio di sicurezza, la Svizzera si è impegnata soprattutto a favore del miglioramento dei metodi di lavoro di quest'organo.

La Svizzera vanta una lunga tradizione quale Paese ospite. Il 22 giugno 2007 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sui privilegi, le immunità, le agevolazioni nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge sullo Stato ospite)¹. La nuova legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Permette al Consiglio federale una politica dello Stato ospite più trasparente e incentrata sugli interessi della Svizzera e offre alle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera un chiaro quadro legale.

¹ RS 192.12

Per quel che concerne la presenza della Svizzera nell'ONU, una delle priorità del nostro Paese è di essere rappresentato negli organi direttivi importanti per la tutela dei suoi interessi di politica estera, in sintonia con le sue priorità in questo settore politico. Per questa ragione la Svizzera mira alla rielezione nel Consiglio dei diritti dell'uomo per il periodo 2010–2013.

Il Consiglio federale conclude traendo un bilancio positivo dalla partecipazione del nostro Paese ai lavori dell'Organizzazione. L'ONU si conferma strumento indispensabile per la difesa dei nostri interessi e la realizzazione dei nostri obiettivi di politica estera. Inoltre, nelle priorità per la prossima sessione dell'Assemblea generale, la Svizzera intende proseguire con rigore nell'impegno a favore di un'ONU efficiente, intensificando le iniziative nei prossimi anni.

Indice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Compendio | 5292 |
| 1 Le Nazioni Unite, continuità e nuovi indirizzi | 5296 |
| 1.1 Il nuovo assetto internazionale | 5297 |
| 1.2 Le riforme delle Nazioni Unite e l'impegno della Svizzera | 5298 |
| 1.2.1 La pace e la sicurezza | 5298 |
| 1.2.1.1 Il Consiglio di sicurezza | 5298 |
| 1.2.1.2 La lotta contro il terrorismo | 5300 |
| 1.2.1.3 La mediazione e la prevenzione dei conflitti | 5300 |
| 1.2.1.4 L'Alleanza delle civiltà | 5301 |
| 1.2.1.5 Il disarmo | 5302 |
| 1.2.1.6 Le operazioni di mantenimento della pace | 5303 |
| 1.2.2 La cooperazione allo sviluppo e le questioni umanitarie | 5303 |
| 1.2.2.1 «Uniti nell'azione» – Riforma delle attività operative dell'ONU | 5305 |
| 1.2.2.2 Il clima e la questione ambientale | 5305 |
| 1.2.2.3 Le questioni umanitarie | 5306 |
| 1.2.3 I diritti umani – le sfide del Consiglio dei diritti dell'uomo | 5307 |
| 1.2.3.1 Le principali iniziative svizzere | 5308 |
| 1.2.3.2 L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani | 5309 |
| 1.2.3.3 Il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo | 5309 |
| 1.2.4 Governance e gestione | 5310 |
| 2 La posta in gioco e le sfide della politica d'accoglienza della Svizzera | 5311 |
| 2.1 La politica dello Stato ospite: sfide e strumenti | 5312 |
| 2.1.1 L'entrata in vigore della nuova legge sullo Stato ospite | 5313 |
| 2.1.2 Le infrastrutture e i finanziamenti (edifici FIPOI) | 5313 |
| 2.1.3 La sicurezza | 5314 |
| 2.2 I principali sviluppi presso le organizzazioni internazionali in Svizzera | 5314 |
| 2.2.1 L'Organizzazione mondiale del commercio | 5315 |
| 2.2.2 L'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale | 5316 |
| 2.2.3 Conferenze e principali eventi | 5317 |
| 3 La presenza della Svizzera nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite | 5318 |
| 3.1 Gli Svizzeri nelle Nazioni Unite | 5319 |
| 3.1.1 Candidature | 5319 |
| 3.1.1.1 Rinnovo della candidatura al Consiglio dei diritti dell'uomo | 5319 |
| 3.1.1.2 Candidatura 2009 al Comitato del patrimonio mondiale | 5320 |
| 3.1.1.3 Il Consiglio di sicurezza | 5320 |
| 3.2 La presenza di cittadini svizzeri | 5320 |
| 3.2.1 La situazione in termini di presenza | 5320 |
| 3.2.2 Le sfide in termini di presenza | 5321 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 4 La Svizzera, la società civile e le Nazioni Unite | 5322 |
| 4.1 La società civile svizzera – una partnership cruciale | 5322 |
| 4.2 IHEID: nascita di un'istituzione | 5323 |
| 4.3 La partecipazione della società civile ai lavori dell'ONU: alcuni esempi | 5324 |
| 5 Conclusione e priorità della Svizzera in vista della 63^a sessione dell'Assemblea generale | 5325 |

Allegati:

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 Evoluzione del Contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2005 al 2008 | 5327 |
| 2 Evoluzione dei contributi della Svizzera al sistema dell'ONU dal 2003 al 2005 | 5328 |
| 3 Le organizzazioni internazionali che hanno sede in Svizzera: alcune cifre | 5329 |

Rapporto

1 Le Nazioni Unite, continuità e nuovi indirizzi

L'anno passato è stato caratterizzato da rivolgimenti e nuove tendenze. Il nuovo Segretario generale, entrato in carica il 1° gennaio 2007, aveva iniziato il mandato con la promessa di rafforzare la fiducia nell'organizzazione, di mettere in primo piano le soluzioni concrete ai problemi e di migliorare la gestione della segreteria. Di conseguenza, nell'anno in esame sono state avviate svariate riforme.

Il Segretario generale ha ristrutturato il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace suddividendolo in un settore politico e in uno logistico. Con questa riforma intende consentire alla segreteria di soddisfare meglio l'accresciuta domanda di truppe ONU.

Per quel che riguarda la gestione del personale, l'attenzione è stata concentrata su una maggiore mobilità dei collaboratori, sulle prestazioni dei quadri e su migliori rimedi giuridici in caso di divergenze tra il personale.

Sul piano delle riforme in senso lato, l'Assemblea generale ha continuato ad occuparsi del seguito del Vertice mondiale 2005: la coerenza del sistema operativo, la riforma della gestione ambientale, la gestione e il controllo, la verifica dei mandati, il consolidamento istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo e della Commissione per il consolidamento della pace e la riforma del Consiglio di sicurezza.

Attualmente è possibile valutare solo in parte le riforme attuate perché molte sono ancora in fase di attuazione. La volontà di maggiore trasparenza, l'obbligo di render conto e la gestione fondata sui risultati sono però evidenti e benvenuti.

Le riforme istituzionali vengono proseguite. In una seconda fase, il Dipartimento per gli affari politici riceverà più collaboratori, al fine di rafforzarne la capacità di prevenire i conflitti. Al contempo sono previsti aumenti di personale anche per il Dipartimento per gli affari economici e sociali che riceverà una nuova impostazione. Ambedue le riforme presuppongono lunghi negoziati poiché causeranno un aumento dei costi e i Paesi del Sud considerano i due progetti di riforma interconnessi.

Nella soluzione dei conflitti regionali, il Segretario generale sta lavorando soprattutto per trovare una soluzione al conflitto del Darfur. Con la decisione di inviare una missione ibrida dell'ONU e dell'Unione africana (UNAMID), l'Organizzazione ha potuto fare un passo in avanti. Tuttavia, i considerevoli problemi di disponibilità e invio di truppe e di materiale nel Darfur sono sintomatici delle condizioni quadro sempre più difficili per le operazioni condotte dai caschi blu. Anche a livello politico, gli sforzi per avviare un dialogo tra le parti in conflitto nel Darfur hanno trovato ostacoli e non hanno apportato finora il successo auspicato.

Nel complesso bisogna constatare che negli ultimi dodici mesi la situazione in svariate regioni in conflitto è diventata più grave invece di distendersi. La situazione nel Corno d'Africa, nella regione dei Grandi Laghi, in Medio Oriente e in alcuni Paesi asiatici oggi è più instabile di quanto non lo fosse all'inizio dell'anno. Inoltre i disaccordi sul programma nucleare iraniano e lo statuto del Kosovo hanno reso evidenti le posizioni contrastanti nel Consiglio di sicurezza.

Nel settore tematico, il Segretario generale si è concentrato su un fattore decisivo: i cambiamenti climatici. In questo ambito ha mostrato notevole capacità dirigenziale

agendo con prudenza e abilità, interpretando in maniera corretta il segno dei tempi. Con l'avvicinarsi della seconda metà del periodo previsto negli obiettivi di sviluppo del Millennio 2015 e della «Financing for Development Conference» a Doha a novembre 2008, anche gli argomenti riguardanti la politica dello sviluppo tornano al centro dell'attenzione.

Ban Ki-moon ha ottimi rapporti con il nostro Paese. Si è recato a Ginevra e a Berna sin dalla primavera 2007, ed è tornato in Svizzera ad intervalli regolari, in particolare per assistere all'apertura del segmento di alto livello dell'ECOSOC, per presiedere il Vertice del Patto mondiale («UN Global Compact») a luglio 2007 o per il segmento di alto livello della 7ª sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo, il 3 marzo 2008. Ha quindi confermato Nicolas Michel quale Segretario generale aggiunto per gli affari giuridici e consigliere giuridico delle Nazioni Unite. Inoltre ha nominato Konrad Osterwalder rettore dell'Università delle Nazioni Unite, con il titolo di Segretario generale aggiunto. La Svizzera ha potuto creare rapporti eccellenti con il Segretario generale e il suo gruppo di collaboratori.

1.1 Il nuovo assetto internazionale

La crescente interdipendenza degli Stati legata alla globalizzazione sottolinea l'importanza e il carattere unico delle Nazioni Unite come strumento per far fronte alle attuali sfide mondiali. La Svizzera vuole approfittare pienamente delle opportunità offerte da questa piattaforma per la difesa e la promozione dei propri interessi.

Il quadro geopolitico sul quale si basano attualmente i rapporti tra gli Stati membri delle Nazioni Unite è caratterizzato dalla transizione succeduta alla Guerra fredda. Nuove potenze regionali emergono e si affermano poco a poco, in particolare in Asia e in America Latina. Il ritorno della Russia contribuisce a questa presenza di nuovi attori che desiderano ottenere un peso maggiore nella gestione degli affari internazionali. Questa costellazione provoca tensioni crescenti che si manifestano in varia maniera e costituiscono l'humus delle discussioni interne al sistema onusiano. Queste tensioni accompagnano l'emergere di un mondo multipolare.

Qui di seguito le principali fratture attuali all'interno delle Nazioni Unite:

- tensioni tra la superpotenza americana, ambivalente nei confronti dell'ONU e del multilateralismo, e la maggior parte degli Stati membri, dopo l'intervento non autorizzato in Iraq;
- sfiducia tra i Paesi occidentali e quelli islamici, inasprita da una parte dal terrorismo e dalla relativa reazione, cioè la «guerra contro il terrorismo», dall'altra dalla debolezza onusiana nel conflitto mediorientale;
- crescente incomprensione tra i Paesi industrializzati, i Paesi in via di trasformazione e quelli in via di sviluppo;
- tensioni tra il Consiglio di sicurezza, in particolare i cinque membri permanenti, e il resto degli Stati membri. Tensioni d'altronde inasprite dal mancato progresso nel dibattito sulla riforma;
- sfiducia tra il Segretariato e determinati Paesi del «Non-Aligned Movement» (NAM) che l'accusano di dipendere troppo dai principali finanziatori.

Insieme alla cultura del consenso praticata nell'ONU, questa costellazione porta ad una dinamica laboriosa, contraddistinta da lentezza e ricerca del minimo denominatore comune.

In seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite la Svizzera assume una posizione particolare. Non fa parte di nessuna alleanza, non è membro dell'Unione europea né della NATO. Se questo relativo isolamento permette alla Svizzera di mantenersi libera e creativa, la priva però di un sostegno automatico da parte di alleati e della massa critica nel momento decisivo. Per le iniziative e le candidature, la Svizzera deve cercare in continuazione maggioranze.

Per la Svizzera si tratta dunque di cercare di applicare strategie di cooperazione flessibili e transregionali, secondo gli argomenti, impegnandosi a sormontare la frattura tra Nord e Sud. Il nostro Paese ha rapporti privilegiati con alcuni grandi operatori, in particolare con i Paesi limitrofi o i membri permanenti europei del Consiglio di sicurezza e si adopera per associare questi attori alle iniziative che persegue. La Svizzera utilizza anche il capitale di simpatia di cui gode nei Paesi francofoni, in particolare in Africa, e tra i Paesi di piccole dimensioni, cercando di rispettarne le esigenze, soprattutto con un impegno attivo in seno all'Organizzazione internazionale della Francofonia o al gruppo newyorkese dei piccoli Paesi (FOSS o «Forum of Small States» che raggruppa in maniera informale un centinaio di Stati con popolazione inferiore a 10 milioni di abitanti).

1.2 Le riforme delle Nazioni Unite e l'impegno della Svizzera

Per la Svizzera è importante che esista un'efficace organizzazione universale che promuova un ordine internazionale fondato sul diritto, sulla pace e sulla libertà. L'Organizzazione delle Nazioni Unite sicuramente non è perfetta, tuttavia la sua legittimità non ha paragoni. Per questo motivo è importante per la Svizzera proseguire l'impegno a favore delle riforme, al fine di consolidare l'organizzazione e garantire l'uso migliore possibile delle risorse a disposizione.

1.2.1 La pace e la sicurezza

1.2.1.1 Il Consiglio di sicurezza

Il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza è diventato più intenso soprattutto nella prima metà del 2007. A gennaio 2007 la presidente della 61^a Assemblea generale ha nominato cinque Paesi facilitatori incaricandoli di svolgere ampie consultazioni sui cinque aspetti della riforma (numero dei nuovi seggi, categorie dei nuovi seggi, distribuzione geografica, veto e metodologia di lavoro). Il gruppo ha presentato il rapporto ad aprile 2007 dopo intensi dibattiti informali. Il rapporto è stato poi approfondito e concretizzato da altri due Paesi facilitatori, che a giugno 2007 hanno presentato una nuova proposta che prevede la creazione di una terza categoria di seggi nel Consiglio di sicurezza quale soluzione transitoria (seggi non permanenti, ma per un periodo più lungo). Un'ampia riforma dei metodi di lavoro è parte integrante della proposta.

Le proposte dei Paesi facilitatori non sono bastate per superare il divario tra gli Stati del G-4 (Brasile, Germania, India e Giappone), che vogliono seggi permanenti e quelli contrari, cioè il gruppo «Uniting for Consensus» (di cui fanno parte tra gli altri l'Argentina, l'Italia, il Canada, il Messico, il Pakistan e la Corea del Sud). Il dibattito su un ampliamento del Consiglio di sicurezza non ha potuto essere concluso neanche nel 2007. La Svizzera ha partecipato ai dibattiti e con alcuni altri Paesi ha sostenuto le proposte dei Paesi facilitatori propugnando un modesto ampliamento del Consiglio di sicurezza per rafforzarne l'efficacia.

Per quanto riguarda la riforma del Consiglio di sicurezza, la Svizzera si concentra sulle misure per migliorare la metodologia lavorativa. Nel 2007, ha seguito questa strategia da una parte nel quadro del dibattito sulla riforma di cui sopra e dall'altra per mezzo della collaborazione con il Consiglio di sicurezza e il relativo «Gruppo di lavoro informale sulla documentazione e le altre questioni di procedura». A luglio 2007 la Svizzera, insieme ai Paesi partner Costa Rica, Giordania, Liechtenstein e Singapore (i cosiddetti «Small Five» o S-5) ha presentato un riassunto delle richieste principali: (i) attuazione delle misure decise dal Consiglio di sicurezza nella nota presidenziale del luglio 2006 al fine di migliorare i metodi di lavoro; (ii) maggiore partecipazione dei Paesi che mettono a disposizione truppe e di quelli che forniscono consistenti contributi finanziari nell'elaborazione e nella modificazione di mandati per i caschi blu; (iii) maggiore partecipazione degli Stati interessati e direttamente coinvolti nel lavoro degli organi sussidiari; (iv) misure per migliorare il regime delle sanzioni, in particolare creando un meccanismo di controllo efficace e autonomo per persone ed enti colpiti da sanzioni (cfr. le seguenti spiegazioni sui meccanismi sanzionatori); (v) rinuncia volontaria al veto in casi di genocidio e grave violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Le misure decise a luglio 2006 dal Consiglio di sicurezza per migliorare i metodi di lavoro sono una conseguenza diretta dell'impegno della Svizzera e dei suoi partner. In futuro si tratterà di insistere affinché queste misure vengano applicate in maniera sistematica e di presentare al Consiglio di sicurezza altre proposte concrete.

La Svizzera segue con attenzione gli sviluppi connessi ai meccanismi sanzionatori decisi dal Consiglio di sicurezza, in particolare le procedure di introduzione e di cancellazione delle persone e degli enti dagli elenchi gestiti dal Comitato delle sanzioni che riguardano Al-Qaeda e i Talebani. In tale contesto, la Svizzera ha approvato l'adozione, a dicembre 2006, delle risoluzioni 1730 e 1735 che stabiliscono un organo centrale al quale indirizzare le domande di «de-listing». Queste misure permettono di agire senza passare necessariamente dallo Stato di dimora o di cittadinanza e per la prima volta precisano un elenco di criteri per il «de-listing». Il nostro Paese ritiene comunque che questi sviluppi, anche se costituiscono progressi apprezzabili, rispondono solo parzialmente al problema di fondo del meccanismo delle sanzioni nella forma attuale, cioè la mancanza di garanzie procedurali conformi alle norme nazionali ed internazionali per le persone colpite dalle sanzioni. Questo deficit nel rispetto dei principi dello Stato di diritto è d'altronde al centro di un'attenzione sempre maggiore, in particolare nel quadro delle procedure di ricorso presso le giurisdizioni europee.

Per questa ragione la Svizzera, insieme ad altri Paesi (Danimarca, Liechtenstein e Svezia ai quali si sono uniti anche la Germania e i Paesi Bassi) ha preso alcune iniziative per porvi rimedio. Questi Paesi studiano in particolare la possibilità di proporre l'introduzione di una procedura di ricorso con la nomina di un'autorità indipendente incaricata di rivedere la fondatezza dell'iscrizione di una persona o di

un ente nell'elenco delle sanzioni, che abbia la competenza di presentare raccomandazioni al Comitato delle sanzioni in merito alla cancellazione dall'elenco. L'istituzione di una procedura di questo genere permetterebbe una maggiore trasparenza ed equità nel meccanismo di introduzione nelle liste dell'ONU e dunque di consolidare la legittimità e l'efficacia stessa del sistema, pur rispettando il ruolo peculiare del Consiglio di sicurezza. Ogni proposta tuttavia deve tener conto della complessità politica dell'argomento.

1.2.1.2 La lotta contro il terrorismo

La lotta contro il terrorismo rimane un compito prioritario per le Nazioni Unite. L'adozione della Strategia globale contro il terrorismo da parte dell'Assemblea generale nel settembre 2006 ha rappresentato uno sviluppo importante poiché per la prima volta tutti gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati ad agire in modo unito su questo tema e a non lasciarlo sotto la sola responsabilità del Consiglio di sicurezza e dei suoi organi sussidiari, come era stato il caso sino ad allora. I governi nazionali, gli enti onusiani, le organizzazioni regionali e la società civile assumono un ruolo importante nell'applicazione di questa strategia. Tuttavia questo compito rappresenta una sfida, in particolare per la mancanza di coordinamento e di condivisione delle informazioni e per i doppioni che appesantiscono attualmente il sistema. La creazione di una squadra speciale per la lotta contro il terrorismo, che raggruppa diversi operatori onusiani del settore, costituisce un passo interessante, ma insufficiente di fronte al mandato e alle risorse limitate di questa nuova unità.

In tale contesto, la Svizzera, insieme al Costa Rica, al Giappone, alla Slovacchia e alla Turchia, il 7 dicembre 2007 ha avviato un «processo internazionale di cooperazione antiterroristica» al fine di contribuire alla riflessione sull'applicazione della strategia. Esperti di una quarantina di Paesi, di enti onusiani, regionali e privati si riuniscono dunque in svariati seminari per riflettere su come mettere le istituzioni onusiane in grado di sostenere meglio l'attuazione della strategia e rendere più efficace la lotta contro il terrorismo. Un primo seminario sull'argomento «Institutional Challenges in Implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy» è stato organizzato dalla Svizzera nel gennaio 2008. Le raccomandazioni che ne sono scaturite saranno presentate all'Assemblea generale in occasione della prima revisione formale della strategia, a settembre 2008. Invece i negoziati sulla Convenzione globale contro il terrorismo restano tuttora bloccati e mostrano l'elevata complessità politica di questo dossier.

1.2.1.3 La mediazione e la prevenzione dei conflitti

L'impegno della Svizzera nel settore della mediazione e della prevenzione dei conflitti è elevato. Insieme alla Germania, il nostro Paese presiede un gruppo di Stati membri coinvolti. Inoltre appoggia l'unità di sostegno alla mediazione («Mediation Support Unit», MSU) con un know-how specifico, personale e risorse finanziarie. Quest'organo è stato costituito due anni fa nel Dipartimento per gli affari politici (DPA). L'MSU contribuisce con misure concrete ai processi di pace, ad esempio in Bolivia, Georgia, Kenya, Myanmar, Uganda del Nord, Somalia, Sudan e nel Sahara occidentale. Un'altra significativa sfera di attività riguarda l'allestimento di impor-

tanti perizie all'interno dell'ONU. Inoltre la Svizzera sostiene progetti specifici del DPA che rientrano nel campo di interesse dell'impegno elvetico per la politica di pace. In tale contesto ha partecipato al finanziamento per avviare l'«International Commission against Impunity in Guatemala». Questa Commissione è incaricata di analizzare e denunciare le violazioni più gravi rimaste impunte a causa dell'infiltrazione di gruppi criminali nei corpi di giustizia e polizia guatemaltechi.

La prevenzione dei conflitti è uno dei pilastri della nostra politica estera. Nei relativi comitati, la Svizzera sostiene l'idea che l'ONU usa molte risorse per risolvere le situazioni postconflittuali, mentre con un impegno maggiore nella prevenzione sarebbe possibile evitare molte sofferenze e risparmiare somme notevoli. Per questa ragione è soddisfatta che il Segretario generale e il Consiglio di sicurezza abbiano riconosciuto l'importanza delle misure di prevenzione dei conflitti.

Del sostegno operativo alla prevenzione dei conflitti è competente il «United Nations Development Program, Bureau for Crisis Prevention and Recovery» (UNDP/BCPR). Il BCPR si concentra sul consolidamento delle misure nazionali, ad esempio sostenendo approcci di sviluppo che tengano conto delle situazioni di conflitto, della gestione nazionale dei conflitti e dei forum di discussione degli operatori nazionali. La Svizzera è un donatore importante del BCPR e si impegna attivamente nel «BCPR Group of Friends».

La Commissione per il consolidamento della pace, costituita nel 2006 («Peacebuilding Commission», PBC), è un'ulteriore istanza ONU che contribuisce direttamente o indirettamente alla prevenzione dei conflitti. Nel 2007 la PBC è riuscita non solo a chiarire ulteriormente le procedure interne, ma anche a elaborare strategie di consolidamento della pace per il Burundi e la Sierra Leone oppure a consolidare il proprio lavoro grazie a dibattiti su sfide tematiche. Alla fine del 2007 la PBC ha introdotto un terzo Paese nella propria agenda: la Guinea Bissau. Per mezzo del «Peacebuilding Fund» sono stati finanziati svariati progetti in più Paesi. È stato possibile aumentare sia i finanziamenti sia il numero dei Paesi donatori.

Infine la Svizzera è impegnata anche a livello concettuale a far progredire le esigenze di consolidamento della pace e di prevenzione dei conflitti. Il DFAE ha incaricato il «Center for Security Studies» presso il Politecnico federale di Zurigo e Swisspeace a Berna di analizzare il rapporto tra l'eccessivo sfruttamento di risorse naturali rinnovabili e i conflitti armati e di formulare raccomandazioni concrete sulle misure da prendere nel contesto ONU. L'analisi ha il titolo «Linking Environment and Conflict Prevention: The role of the United Nations». Inoltre la Svizzera sostiene svariati «Think Tanks» nello sviluppo di strumenti innovativi.

1.2.1.4 L'Alleanza delle civiltà

Il 15 e il 16 gennaio 2008 ha avuto luogo a Madrid, su invito del Primo ministro spagnolo Zapatero, il primo forum dell'iniziativa ONU per un'alleanza delle civiltà, a cui sono stati invitati rappresentanti degli ambienti politici, religiosi, culturali, scientifici e mediatici. L'iniziativa a favore di una «Alleanza delle civiltà», lanciata nel 2004 dalla Spagna e dalla Turchia nel contesto dell'ONU, vuole contribuire a una migliore comprensione tra il mondo islamico e quello occidentale. Il forum di Madrid è servito ad avviare progetti nei settori principali dell'Alleanza – formazio-

ne, gioventù, migrazione e comunicazione mediatica. La consigliera federale Calmy-Rey ha partecipato all'incontro quale rappresentante della Svizzera.

Nel quadro della politica di pace e sviluppo, la Svizzera ha raccolto preziose esperienze e competenze con progetti su religione e politica, che condivide con i partner dell'Alleanza. La Svizzera sostiene ad esempio in Tagikistan un dialogo tra le élite laiche e quelle islamiche, tra l'altro offrendo consulenza per una riforma dei programmi di studio nelle scuole islamiche. Inoltre promuove la fiducia tra le organizzazioni caritative islamiche e i governi occidentali elaborando direttive finanziarie per una maggiore trasparenza. Infine appoggia uno scambio tra le ONG svizzere e quelle egiziane a sfondo religioso sulle questioni della condizione femminile.

1.2.1.5 Il disarmo

In ambito ONU, le questioni riguardanti il disarmo e la sicurezza internazionale vengono trattate soprattutto in seno alla Conferenza sul disarmo a Ginevra e durante le riunioni della 1ª Commissione dell'Assemblea generale a New York. Altri grandi forum internazionali sul controllo degli armamenti si trovano a Vienna (Agenzia internazionale per l'energia atomica – AIEA, Commissione preparatoria per l'Organizzazione del Trattato per la messa al bando dei test nucleari – CTBTO») e all'Aia (Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche – OPAC).

La Svizzera ha assunto nel 2007 per quattro settimane la presidenza della Conferenza sul disarmo a Ginevra, unico forum permanente per svolgere trattative multilaterali sulla questione del disarmo. Il nostro Paese si impegna in modo particolare a favore dei negoziati su un Trattato per il divieto della produzione di materiale fissile a scopi militari e sostiene gli sforzi per prevenire l'impiego di armi nello spazio o vietare l'uso della forza contro oggetti spaziali. Sostiene inoltre le misure per promuovere la trasparenza e la fiducia nelle attività spaziali il cui fine è consolidare la sicurezza.

Le problematiche relative al disarmo e alla sicurezza internazionale sono trattate nella 1ª Commissione durante l'Assemblea generale dell'ONU. Per quanto riguarda il nucleare, la posizione del nostro Paese si basa sui tre pilastri disarmo, non-proliferazione e diritto all'uso pacifico. Nel 2007, in collaborazione con il Cile, la Nigeria, la Nuova Zelanda e la Svezia, la Svizzera ha presentato per la prima volta una risoluzione che invita le potenze nucleari a ridurre il livello di efficienza operativa delle armi nucleari («de-alerting»). La risoluzione è stata adottata da 139 Stati. Solo tre hanno votato contro. La Svizzera intende continuare ad occuparsi di questa questione.

Per quanto riguarda le armi convenzionali, la Svizzera continua ad impegnarsi nel settore delle armi leggere e del divieto delle mine antiuomo. Il nostro Paese è uno dei 28 membri del gruppo di esperti governativi formato dal Segretario generale dell'ONU nel 2007 e incaricato di analizzare, entro l'autunno 2008, la fattibilità di uno strumento giuridico vincolante per stabilire standard internazionali nel commercio di armi convenzionali.

Come negli anni passati, la Svizzera si è impegnata per l'adozione di un mandato di negoziazione sulle munizioni a grappolo in occasione della Conferenza degli Stati membri a novembre 2007. Il mandato prevede nel complesso nel 2008 sette settimane di negoziati nell'ambito del gruppo di esperti governativi. La Svizzera propugne-

rà regole vincolanti che vietino determinati tipi di munizioni a grappolo e disposizioni di utilizzo, al fine di migliorare la protezione della popolazione civile nei conflitti armati e contribuire al consolidamento del diritto internazionale umanitario.

Infine, la Svizzera sostiene la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, in particolare attuando la Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In Svizzera esistono controlli globali al fine di regolare il trasferimento di materiali e tecnologie sensibili. Il nostro Paese fa inoltre parte dei quattro regimi di controllo delle esportazioni che si occupano del commercio internazionale dei beni a doppio uso (cioè a fini sia civili sia militari), di sostanze chimiche e biologiche e di tecnologie nucleari e missilistiche.

1.2.1.6 Le operazioni di mantenimento della pace

Attualmente (a marzo 2008) la Svizzera mette a disposizione 37 persone quali osservatori militari, ufficiali di stato maggiore o membri del corpo di polizia per le missioni di pace ONU. Si tratta di un contingente piccolo, ma di livello elevato. In genere si constata che le missioni di sola osservazione corrispondono sempre meno alla realtà e il loro contesto si rivela sempre più instabile e complesso. L'ONU auspica l'impegno della Svizzera soprattutto nell'ambito dei trasporti (terrestri e aerei), della medicina e del genio. In particolare, è richiesto personale svizzero di lingua francese.

1.2.2 La cooperazione allo sviluppo e le questioni umanitarie

Lo sviluppo sociale ed economico rientra per tradizione, oltre alla sicurezza e ai diritti umani, negli ambiti principali dell'ONU. Numerosi organi, organizzazioni specifiche, fondi e programmi sono attivi in questo campo. L'ONU assume un ruolo significativo anche in veste di forum interstatale nel quale la comunità internazionale determina i principi fondamentali della cooperazione allo sviluppo.

Dopo le varie conferenze ONU degli anni Novanta e in occasione del Vertice del Millennio nel 2000, la comunità internazionale ha determinato otto obiettivi di sviluppo concreti, i cosiddetti Obiettivi del Millennio («Millennium Development Goals» – MDGs). Questi obiettivi, connessi l'un l'altro e che si rafforzano a vicenda, costituiscono un programma comune per ridurre la miseria e promuovere lo sviluppo sostenibile. Per ognuno di questi obiettivi esistono una o più mete concrete da raggiungere entro il 2015. Indicatori sociali, economici o ecologici quantificano i progressi fatti.

Inoltre, nel 2002 in occasione della Conferenza ONU sul finanziamento dello sviluppo, la comunità internazionale ha determinato, con il cosiddetto «consenso di Monterrey», responsabilità comuni e reciproche dei Paesi in sviluppo e industrializzati al fine di realizzare la Dichiarazione del Millennio e raggiungere gli obiettivi fissati. Mentre i Paesi in sviluppo tra l'altro si sono impegnati a migliorare le condizioni quadro politiche ed economiche, i Paesi industrializzati hanno promesso di aprire i mercati e di fornire maggiori e migliori aiuti allo sviluppo.

Quest'ultima promessa è stata concretizzata con la Dichiarazione di Parigi nel 2005 sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo che impegna gli Stati in sviluppo ad una maggiore responsabilità per la propria crescita economica, i Paesi donatori alla concentrazione e armonizzazione reciproca e ad accordarsi sulle priorità per lo sviluppo del Paese beneficiario. Ambedue le parti si impegnano inoltre a mirare all'efficacia («managing for results») e a rendere conto reciprocamente dell'operato («mutual accountability»).

Una prima sfida risiede nel fatto che l'ONU svolge un ruolo centrale quale forum del dibattito di politica dello sviluppo, ma non sempre può agire nei singoli Paesi con l'incidenza corrispondente: meno del 10 per cento dei fondi internazionali sono donati con il sistema onusiano. L'ONU deve coordinare le proprie misure sia con le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) sia in via bilaterale con i Paesi donatori. Questo problema è acuito dalla frammentazione degli operatori dell'ONU.

Sempre più le Nazioni Unite subiscono la concorrenza di nuovi operatori, come ad esempio la «Gates Foundation», attiva in settori precisi, che possono agire in maniera flessibile grazie ad un management ridotto e dispongono di notevoli risorse. La crescita economica in vari Paesi in transizione – tra i quali la Cina e vari Stati del Golfo – inoltre fa vacillare la tradizionale suddivisione politica dei ruoli tra «Paesi industrializzati» e «Paesi in via di sviluppo». Si pone la questione di come integrare questi nuovi operatori nei meccanismi già esistenti di governance e coordinamento. Si constata ancor più che le sfide dello sviluppo economico non possono essere esaminate in modo isolato. Bisogna tenerne conto sia a livello politico, sia a livello operativo: mentre è stato possibile integrare almeno in parte nell'azione politica l'interazione tra lo sviluppo economico, la sicurezza sociale e il mantenimento delle risorse naturali, ora si tratta di prestare maggiore attenzione anche all'interazione tra la sicurezza e lo sviluppo e tra la protezione dei diritti umani e lo sviluppo. Un esempio dell'impegno della Svizzera in questa direzione è l'importanza data alla connessione tra violenza armata e sviluppo.

Il quadro delineato fin qui della cooperazione globale allo sviluppo deve essere adeguato continuamente ai contesti sempre nuovi. Nel 2008 sarà necessario occuparsi di tre appuntamenti importanti. A luglio, nell'ambito della sessione principale di quest'anno del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite a New York, avrà luogo il primo «Forum della cooperazione allo sviluppo». Si tratta dell'unico forum permanente e interstatale di discussione su questioni fondamentali della cooperazione allo sviluppo, aperto in linea di massima a tutti i Paesi. A settembre, ad Accra (Ghana), si terrà la terza Conferenza di alto livello sulla Dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo. L'appuntamento politico più importante è la Conferenza successiva alla Conferenza ONU sul finanziamento dello sviluppo che si terrà alla fine di novembre 2008 a Doha.

Concludendo si può affermare che la natura della cooperazione allo sviluppo si sta evolvendo: mentre per lungo tempo è stata concepita soprattutto come caritativa, ora viene intesa sempre più dalla comunità internazionale quale elemento della politica interna mondiale. I progressi in campi importanti per il Nord quali la lotta contro i cambiamenti climatici, contro il terrorismo, l'impegno per regolare i flussi migratori o la protezione dei diritti umani sono correlati sempre più, a livello sia politico sia operativo con l'applicazione del calendario appena descritto di politica dello sviluppo. In tale contesto la qualità e la quantità della cooperazione allo sviluppo della Svizzera viene esaminata con attenzione: influisce direttamente sul peso politico della Svizzera nei forum internazionali.

1.2.2.1

«Uniti nell'azione» – Riforma delle attività operative dell'ONU

Durante il Vertice mondiale 2005 è stato avviato per la cooperazione allo sviluppo un processo di riforme per ovviare alla frammentazione dell'ONU, al problema della mancanza di risorse e ad alcune incertezze riguardo ai mandati e alla suddivisione dei compiti per i vari fondi, programmi e istituzioni specializzate del sistema onusiano.

Il rapporto «Uniti nell'azione», affidato da Kofi Annan a un gruppo ad alto livello e pubblicato a novembre 2006, è servito lo scorso anno da base per una serie di consultazioni tra gli Stati membri. Il dibattito ha messo in evidenza le diverse posizioni degli Stati membri, in particolare per quel che riguarda gli elementi sulla gestione delle misure operative dell'ONU, il relativo finanziamento e gli aspetti normativi. La scissione politica tra la maggioranza dei Paesi in via di sviluppo, riluttanti alle riforme, e i principali donatori che invece desiderano far progredire l'agenda della coerenza del sistema, ha creato un clima politico teso che ha rappresentato una sfida per l'insieme dei negoziati intergovernativi influenzando più o meno l'efficacia e la coerenza del sistema operativo, in particolare nel settore dello sviluppo.

È dunque in questo clima poco propizio al consenso che sono stati avviati, a ottobre 2007, i negoziati sull'importante risoluzione dell'Assemblea generale sull'esame triennale completo delle attività operative di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite («Triennial Comprehensive Policy Review», TCPR). Nel ruolo di Paese facilitatore di questa risoluzione, la Svizzera ha dovuto adottare un comportamento particolarmente prudente per guidare il processo, incoraggiando gli Stati membri a confermare il loro impegno preso in base alle riforme in occasione del Vertice mondiale 2005 e facendo attenzione a non imporre troppi elementi tratti direttamente dalle raccomandazioni del rapporto «Uniti nell'azione». Dopo tre mesi di negoziati, gli Stati membri hanno potuto adottare una risoluzione che riflette il consenso intergovernativo attuale sulle riforme e sulla coerenza del sistema. La risoluzione è divenuta il testo di riferimento per il sistema operativo delle Nazioni Unite, nel quale svariate raccomandazioni del rapporto «Uniti nell'azione» sono state di fatto riprese. Il Consiglio federale ritiene positivo aver messo in evidenza questi risultati.

Nel frattempo le consultazioni sul rapporto «Uniti nell'azione» sono state rilanciate. La sfida per i due Paesi cofacilitatori (Tanzania e Irlanda) incaricati di guidare il processo consisterà sicuramente nel far avanzare i lavori pur riconoscendo e apprezzando il valore, l'utilità e la complementarità delle altre piattaforme e degli ulteriori processi correlati anch'essi direttamente alla coerenza del sistema. Il Consiglio federale spera che gli Stati membri sceglieranno di sfruttare queste consultazioni come piattaforma di scambio o addirittura che il processo porti a risoluzioni specifiche su determinate raccomandazioni del rapporto. La Svizzera continuerà a impegnarsi con decisione per incentivare e sostenere tale approccio.

1.2.2.2

Il clima e la questione ambientale

Lo scorso anno i cambiamenti climatici sono stati uno degli argomenti principali del nuovo Segretario generale e di tutta l'agenda ONU. Ban Ki-moon vuole impegnarsi personalmente e con decisione nella lotta contro i cambiamenti climatici e dedicare

le attività dell'ONU, oltre che ai compiti centrali pace, sviluppo e diritti umani, ad una quarta, ulteriore questione, cioè la protezione dell'ambiente. Grazie alla vocazione globale e alla molteplicità degli strumenti e agenzie specializzate, l'ONU è nella condizione ideale per contribuire in maniera sostanziale in tutta una serie di settori che risentono dei cambiamenti climatici. Al contempo tuttavia proprio questa molteplicità di operatori trasforma in una vera sfida per il Segretario generale coordinare la presenza delle organizzazioni, senza doppioni e lacune.

Nel contesto ONU la pubblicazione del quarto rapporto del Comitato intergovernativo per il cambiamento climatico (IPCC) ha rappresentato un passo importante. Inoltre il Segretario generale è riuscito a dare un segnale positivo grazie allo svolgimento di un incontro ad alto livello sui cambiamenti climatici il 24 settembre 2007 a New York prima dei negoziati sul clima a Bali. L'impegno personale di Ban Ki-moon a dicembre 2007 a Bali ha contribuito a portare a termine con successo i negoziati. A gennaio 2008 il Segretario generale ha presentato un rapporto sulle attività dell'ONU nel settore dei cambiamenti climatici. Oltre a una panoramica, il rapporto presenta le prime proposte su come garantire il coordinamento indispensabile e urgente del sistema onusiano in questo ambito.

Le attività del Segretario generale sono state completate da due dibattiti tematici a luglio 2007 e a febbraio 2008, avviati dai rispettivi presidenti dell'Assemblea generale. Mentre il primo dibattito si è attenuto all'agenda di Bali e si è concentrato su questioni riguardanti la riduzione delle emissioni, le misure di adeguamento, il transfer di tecnologie e i finanziamenti, quello di febbraio 2008 si è concentrato sul coordinamento e sulla governance. La Svizzera, che ha partecipato ai dibattiti, è dell'opinione che è necessario negoziare regole vincolanti nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. I dibattiti a New York rivestono comunque un'importante funzione catalitica nella formazione del consenso internazionale.

Tra l'altro la comunità internazionale ha deciso al Vertice mondiale di Johannesburg (2005) che il regime ambientale internazionale deve sviluppare urgentemente maggiore coerenza. Come reazione a tale decisione, il processo informale di consultazione, il cui fine è consolidare la gestione internazionale dell'ambiente, guidato dai rappresentanti permanenti del Messico e della Svizzera a New York ha incontrato maggiore attenzione da parte delle delegazioni. I due ambasciatori hanno presentato a giugno 2007 un catalogo di proposte per migliorare la gestione ambientale e le hanno analizzate con i rappresentanti statali, le segreterie di convenzioni ambientali multilaterali, agenzie ONU e ONG. Si prevede di concludere provvisoriamente le consultazioni entro quest'anno adottando una risoluzione all'Assemblea generale. In particolare si intende completare gli sforzi del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUA) per consolidare e sostenere la gestione ambientale e fornire ulteriori impulsi al rafforzamento del regime ambientale internazionale.

1.2.2.3 Le questioni umanitarie

Le Nazioni Unite costituiscono una piattaforma privilegiata per l'attuazione della politica umanitaria svizzera. Durante la sessione organizzativa 2007 dell'ECOSOC, la Svizzera in particolare ha partecipato al dibattito incentrato sull'impiego di risorse militari per il soccorso in caso di catastrofi naturali, durante il quale ha fatto circolare un documento informale per fornire informazioni sulla questione. La Svizzera vi

ha ribadito la necessità per gli Stati di attenersi, sul piano nazionale, ai principi della suddivisione dei compiti tra operatori civili e militari definiti nelle relative direttive (cioè le «Oslo Guidelines» del 1994 modificate nel 2006). Inoltre vi ha sottolineato il potenziale delle organizzazioni regionali nel rafforzamento effettivo delle capacità di risposta nazionali e regionali nonché il ruolo essenziale delle Nazioni Unite a livello globale nel settore dell'azione normativa («standard-setting»).

Il nostro Paese ha anche consolidato il sostegno al rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite sui diritti degli sfollati. Questa accresciuta cooperazione si è manifestata in particolare attraverso il sostegno a programmi e progetti specifici sul ruolo degli sfollati nei processi di pace, sull'attuazione dei principi sul dislocamento interno e sul rispetto dei diritti fondamentali delle persone in caso di catastrofe naturale.

Durante la 63^a sessione dell'Assemblea generale, la valutazione esterna indipendente del Fondo centrale per la risposta alle emergenze (CERF) delle Nazioni Unite, al quale la Svizzera contribuisce con 7,5 milioni di franchi nel 2008, permetterà di trarre un primo bilancio di questo strumento aggiuntivo di finanziamento delle attività umanitarie delle Nazioni Unite costituito alla fine del 2005.

1.2.3 I diritti umani – le sfide del Consiglio dei diritti dell'uomo

Le sessioni del Consiglio dei diritti dell'uomo durante il periodo esaminato dal presente rapporto hanno assunto una particolare importanza poiché hanno permesso al Consiglio di finalizzare il consolidamento istituzionale (revisione dei mandati dei relatori speciali, nuove direttive per l'esame periodico universale ed elezione dei membri del Comitato consultivo del Consiglio).

Il Consiglio è stato invitato ad esprimere un'opinione sul rinnovo di una ventina di procedure speciali sui difensori dei diritti umani, sulla violenza contro le donne, sulla libertà di espressione, sul Myanmar, sul Sudan, sulla Somalia, sul Congo, sulla Corea del Nord e su altre questioni. I negoziati sono stati complessi, soprattutto per quel che riguarda i mandati sui diritti politici e civili tradizionalmente condotti dall'Unione europea o da altri Paesi del gruppo occidentale. Per il Consiglio si è trattato di stabilire una «buona pratica» e di garantire che i processi dai quali sarebbe scaturita la selezione dei titolari dei mandati fossero trasparenti e condotti in modo da garantire il miglior livello di perizia e indipendenza possibile.

Una delle principali sfide del Consiglio dei diritti dell'uomo resta l'attuazione dell'esame periodico universale (EPU), la novità principale del Consiglio. Il buon funzionamento di questo meccanismo costituirà un elemento importante del riesame del Consiglio nel 2011. In veste di Paese ospitante e membro del Consiglio, la Svizzera è molto interessata a uno svolgimento di questo esame nelle migliori condizioni. Si tratta non solo di mettere in funzione un meccanismo trasparente ed efficace ma anche di garantire la migliore partecipazione possibile degli Stati che non sono rappresentati a Ginevra. In tale contesto, una presenza il più universale possibile rappresenterebbe un punto di forza. Quale soluzione transitoria, la Svizzera ha messo a disposizione uffici per gli Stati sotto esame nel 2008 che non dispongono di una missione permanente a Ginevra.

La Svizzera è stata sottoposta a esame l'8 maggio 2008 sulla base del rapporto nazionale. Precedentemente, ha svolto un'ampia consultazione delle autorità cantonali e della società civile per le quali è stata organizzata una giornata di dibattito a Berna il 26 febbraio 2008 i cui punti salienti sono stati integrati in un allegato al rapporto elvetico.

Il 26 marzo 2008 a Ginevra si è tenuta l'elezione al Comitato consultivo dei diritti dell'uomo. Tra i seggi attribuiti ai Paesi occidentali, il candidato svizzero, Jean Ziegler, ha ottenuto il risultato migliore con 40 voti su 47.

Il Comitato consultivo è composto di 18 esperti che vantano profonde competenze ed esperienza nei diritti umani. L'organo, vero e proprio «laboratorio d'idee» del Consiglio, verrà incaricato in particolare di lanciare ricerche sui principali diritti umani, di fornire un parere sull'interpretazione di questi diritti e di sorvegliare le violazioni.

Durante il periodo preso in esame dal presente rapporto, il Consiglio ha svolto due sessioni straordinarie su situazioni d'emergenza per violazioni dei diritti umani (Myanmar a ottobre 2007 e Palestina a gennaio 2008). Nell'ambito delle sessioni straordinarie, la Svizzera si sforza di favorire il dialogo e di trascendere la logica dei gruppi al fine di fare del Consiglio l'organo in grado di promuovere e difendere i diritti umani e di non diventare uno spazio in cui questi diritti sono politicizzati in modo indebito.

Resta in sospeso la questione del rapporto tra la 3^a Commissione dell'Assemblea generale e il Consiglio dei diritti dell'uomo e, in particolare, la ripartizione dei compiti tra questi due organi. Deve essere trovata una ripartizione adeguata per evitare doppioni e per rendere efficace e credibile al massimo il sistema onusiano e la missione di promozione e protezione dei diritti umani a livello universale. L'esperienza degli ultimi due anni mostra che gli Stati utilizzano questi due organi con criteri che non prendono in considerazione in modo adeguato la coerenza del sistema in quanto tale.

Per la Svizzera, l'Assemblea generale, proprio per il suo carattere universale, dovrebbe essere sfruttata in primo luogo come quadro generale di riferimento. Il Consiglio dei diritti dell'uomo, quale organo operativo, dovrebbe concentrarsi sia per argomenti sia per regioni geografiche sulla realizzazione dei compiti politici adottati dagli Stati membri. Una ripartizione di tal genere garantirebbe una complementarità ideale in grado di consolidare l'efficacia del sistema.

1.2.3.1 Le principali iniziative svizzere

Insieme al Marocco, la Svizzera ha presentato un progetto di risoluzione per incaricare il Comitato consultivo del Consiglio dei diritti dell'uomo di preparare una proposta di dichiarazione sull'educazione e la formazione nel settore dei diritti umani. La risoluzione è stata sostenuta e adottata da 67 Paesi. La Svizzera, il Marocco, l'Italia e il Costa Rica hanno deciso di costituire un polo informale sull'educazione e la formazione in questo settore e ognuno di questi Paesi ha presentato risoluzioni al riguardo.

L'argomento dei diritti umani correlato con la giustizia di transizione era stato al centro di una risoluzione tematica presentata dalla Svizzera in occasione della 61^a sessione della Commissione per i diritti dell'uomo nel 2005. In questi ultimi

anni l'argomento ha assunto notevole importanza nel consolidamento del processo di pace. In realtà, stabilire i fatti, rendere giustizia e accordare compensi alle vittime è un obiettivo importante che deve essere affrontato sotto diversi aspetti. La Svizzera sosterrà questo argomento nel quadro del Consiglio, nei prossimi anni, in particolare presentando un progetto di risoluzione sulla conservazione degli archivi sulle violazioni dei diritti umani.

1.2.3.2 L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (HCHR) deve affrontare una serie di sfide dovute alla complessità delle missioni e dei compiti affidati al relativo Ufficio nonché alle sfide di gestione connesse a una crescita notevole (in particolare degli effettivi). D'altronde, il posto di Alto Commissario per i diritti umani è sempre più sottoposto alla pressione di alcuni Paesi secondo i quali il Consiglio dei diritti dell'uomo dovrebbe esercitare un maggiore controllo, come un consiglio di amministrazione, sulle priorità e le attività dell'Alto Commissario, in particolare attribuendogli un numero sempre crescente di mandati di cooperazione tecnica in settori molto diversi. La Svizzera ritiene importante garantire l'indipendenza dell'Alto Commissario. È ovvio che gli Stati possono esprimere la propria opinione sulle attività, ma dovrebbero farlo nel contesto previsto a questo scopo, cioè al momento dei negoziati budgetari che si svolgono nelle cerchie dell'Assemblea generale.

In tale difficile contesto generale, la signora Louise Arbour, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, ha comunicato la decisione di non ripresentarsi per un secondo mandato. La signora Louise Arbour ha mostrato un infaticabile impegno nella promozione e protezione dei diritti umani e ha fornito un considerevole sostegno al Consiglio dei diritti dell'uomo.

1.2.3.3 Il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

La Svizzera contribuisce alla commemorazione del 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo con un'iniziativa nella quale propone a Ginevra, il prossimo dicembre 2008, un'agenda dei diritti umani per il prossimo decennio. Su invito della Svizzera, un gruppo di esperti, composto di eminenti personalità, verrà invitato a individuare, studiare e precisare gli argomenti specifici nel settore dei diritti umani e a stabilire un calendario da sottoporre in seguito alla comunità internazionale.

Nell'ambito di queste celebrazioni, la Svizzera ha pubblicato a dicembre 2007 il libro «Regards sur les droits humains – Focus on Human Rights» al fine di promuovere la diffusione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo tra un vasto pubblico. L'opera raccoglie le riflessioni di personalità di spicco di tutti i settori, fra cui il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon, i premi Nobel per la pace Shirin Ebadi e Jimmy Carter e lo scrittore Adolf Muschg.

Assumendo l'incarico in gennaio 2007, il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha dichiarato di accordare la massima priorità alla riforma della gestione. Un elemento importante nell'anno in esame è stato il consolidamento della governance e dei meccanismi interni di sorveglianza, un settore al quale la Svizzera presta un'attenzione particolare. Mentre è stato possibile creare un nuovo Comitato consultivo di vigilanza (IAAC), altri importanti passi in programma per modernizzare il sistema hanno dovuto essere rimandati. E infatti apparso chiaro che l'introduzione nell'intero sistema onusiano di metodi manageriali moderni e di una gestione basata sui risultati («Results-based Management»), di un management efficace dei rischi («Enterprise Risk Management») o di un esame sistematico dei mandati all'interno dell'ONU («Mandate Review») possono essere realizzati solo nell'arco di svariati anni.

La nomina di un «Chief Information Technology Officer» (CITO) nell'estate 2007 ha dato nuovo slancio alla modernizzazione delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) nella segreteria dell'ONU. L'Assemblea federale prevede di adottare entro la fine dell'anno una nuova strategia ICT nell'ambito della quale sostituire i numerosi sistemi informatici obsoleti e non compatibili tra loro con un sistema moderno. La riforma è il presupposto per un «Enterprise Resource Planning» moderno in cui rientrano importanti processi manageriali quali la contabilità e il servizio del personale ormai a disposizione di tutti i dipartimenti e delle missioni.

In autunno 2007 l'Assemblea generale ha deciso di accelerare il risanamento della sede principale dell'ONU a New York («Capital Master Plan»). Queste misure, iniziate nel 2008 e che devono concludersi nel 2013, comprenderanno non solo l'ammodernamento degli uffici e delle sale per conferenze, ma anche la sicurezza e l'efficienza energetica dell'edificio. Secondo la Svizzera, il «Capital Master Plan» è importante perché anche il «Palazzo delle Nazioni» a Ginevra deve essere rimodernato.

Un elemento importante della riforma manageriale è costituito dal rinnovo del sistema giudiziario dell'ONU, terminato nel 2007. Con il nuovo «Administration of Justice» è stata creata una solida base per accordare un trattamento equo e giusto agli impiegati onusiani. I processi giuridici vengono professionalizzati e decentralizzati con la creazione di un tribunale di prima istanza con camere a New York, Ginevra e Nairobi. Il tribunale amministrativo con sede a New York diventa il Tribunale di appello delle Nazioni Unite. Il nuovo sistema inoltre getta le basi per progressi nelle riforme del personale che verranno trattate nell'Assemblea generale del 2008.

A dicembre 2007 infine è stato approvato il budget ordinario dell'ONU per il biennio 2008–2009. La Svizzera, durante i negoziati, si è impegnata affinché ai settori politici prioritari per la politica estera svizzera venissero messi a disposizione fondi sufficienti. Al contempo ha perorato maggiore disciplina finanziaria e appoggiato tutte le proposte di risparmio e taglio che non mettevano in pericolo il buon funzionamento dell'Organizzazione e l'adempimento dei mandati centrali. In questo modo la Svizzera ha contribuito a ridurre il budget a USD 4,17 miliardi, un importo che risulta un po' più modesto del conto consolidato del periodo precedente (ulteriori informazioni sul budget e sul contributo della Svizzera sono riportate negli allegati 1 e 2).

La Svizzera sostiene le riforme istituzionali che contribuiscono a consolidare il potenziale in campi prioritari per l'ONU, tengono conto della sostenibilità e non hanno un peso finanziario sproporzionato. Nella quinta Commissione dell'Assemblea generale, che ha trattato la riforma del management e del Segretariato, la Svizzera si impegna perché quest'ultimo lavori con maggiore efficienza, efficacia, responsabilità e obbligo di rendiconto.

La Svizzera si impegna soprattutto per migliorare il processo di rendiconto degli organi esecutivi e – nel quadro della riforma del cosiddetto «Accountability Framework» – in primo luogo per rafforzare la sorveglianza e il controllo interni. Durante un workshop su questo argomento organizzato a New York per i delegati ONU provenienti da più di 50 Paesi membri a ottobre 2007, la Svizzera ha potuto precisare il proprio profilo in questo settore. Inoltre la Svizzera ha assunto la copresidenza di un gruppo di lavoro sul «controllo interno», dei 15 maggiori finanziatori ONU.

Un secondo elemento principale per la Svizzera è la modernizzazione delle tecnologie di informazione e comunicazione nel Segretariato ONU al fine di accelerare i processi politici e rendere più efficiente il lavoro nel sistema onusiano. Nel novembre 2007 la Svizzera ha potuto presentare al CITO e al relativo gruppo la piattaforma per il coordinamento della politica onusiana svizzera, introdotta con successo nell'amministrazione federale (CH@UN-Plattform). Questo sistema sostiene i processi politici come la consultazione di testi, la redazione di rapporti, i processi decisionali o la diffusione di conoscenze importanti per le misure da prendere. Proprio in questo campo di lavoro politicamente molto delicato, il CITO ha bisogno di una stretta collaborazione con i Paesi membri. Per questo motivo è interessato alle esperienze raccolte dalla Svizzera in questo campo. Il rappresentante permanente della Svizzera presso l'ONU inoltre è stato nominato presidente del gruppo ad hoc sull'informatica per il 2008. In questo modo è stato possibile creare le condizioni migliori per un impegno duraturo della Svizzera in questo settore.

2 La posta in gioco e le sfide della politica d'accoglienza della Svizzera

La Svizzera vanta una lunga tradizione come Stato ospite di organizzazioni e conferenze internazionali. Ginevra accoglie 22 delle 25 organizzazioni che beneficiano di un accordo di sede – le altre si trovano a Berna (2) e a Basilea (1). Senza contare i numerosi altri organismi che hanno sede nel nostro Paese come, per esempio, i programmi o i segretariati di convenzioni internazionali, le organizzazioni internazionali quasi governative o le organizzazioni non governative. Ginevra, principale sede europea dell'ONU è, insieme a New York, uno dei due più importanti centri mondiali della cooperazione multilaterale: 160 Paesi stranieri e la stessa Svizzera vi mantengono una missione permanente, giustificando in pieno l'appellativo corrente di «Ginevra internazionale». Ogni anno nella città si tengono varie migliaia di riunioni e di conferenze internazionali alle quali partecipano decine di migliaia di delegati.

La reputazione di Ginevra consente alla Svizzera di influire sulle relazioni internazionali in una misura che eccede il peso politico del Paese e che contribuisce alla realizzazione dei nostri obiettivi di politica estera. La fitta presenza di organizzazioni intergovernative e non governative, per giunta, ha effetti positivi apprezzabili anche per l'economia nazionale.

Questa situazione invidiabile non deve per altro far dimenticare le sfide rappresentate per la Svizzera dall'accoglienza di organizzazioni e conferenze internazionali, fra cui figurano al primo posto le conseguenze finanziarie dell'accresciuta concorrenza internazionale, dell'importanza sempre maggiore degli aspetti di sicurezza e della volontà di universalità della Ginevra internazionale. In proposito il Consiglio federale ha deciso, il 14 novembre 2007, di incaricare il DFAE di redigere un documento interlocutorio sulle condizioni attuali e le prospettive della politica svizzera dello Stato ospite («Politique d'Etat hôte de la Suisse : état actuel et perspectives») e di sottoporli prima della fine del 2008.

2.1 La politica dello Stato ospite: sfide e strumenti

Dal punto di vista tematico la politica dello Stato ospite della Svizzera si concentra su cinque ambiti principali: i) pace, sicurezza e disarmo; ii) questioni umanitarie e diritti dell'uomo; iii) sanità; iv) lavoro, economia e scienza; v) sviluppo sostenibile e tutela delle risorse naturali.

I principali strumenti di questa politica sono: la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI), che assiste le organizzazioni intergovernative nella ricerca di locali a Ginevra e può concedere prestiti; l'adeguamento delle basi legali (legge sullo Stato ospite, entrata in vigore il 1° gennaio 2008); la presa a carico della sicurezza esterna degli edifici delle organizzazioni intergovernative.

Dalla fine della guerra fredda, la concorrenza per accogliere conferenze e organizzazioni internazionali è nettamente aumentata ed è cresciuta la pressione esercitata sugli «ospiti» tradizionali come Ginevra, la cui posizione non è acquisita in maniera definitiva. È quindi cruciale che i poteri pubblici, e in particolare la Confederazione e il Cantone di Ginevra, persistano nell'impegno in favore di questa importante piattaforma della politica estera della Svizzera.

Questa situazione di vivace concorrenza, unita al rafforzamento delle misure di sicurezza che incombono allo Stato ospite, contribuisce al costante aumento dei costi della politica svizzera di accoglienza. Un altro fattore di cui la Svizzera deve tenere conto è quello dei lavori di ristrutturazione e di manutenzione previsti per gli edifici di alcune organizzazioni intergovernative con sede a Ginevra come pure per l'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra (ONUG) nel Palazzo delle Nazioni. La posizione del Consiglio federale in proposito è chiara: la manutenzione e il ripristino degli edifici incombono alle organizzazioni che ne sono proprietarie e che devono quindi accantonare in un apposito fondo i mezzi finanziari necessari. Il problema sta nel fatto che talune organizzazioni internazionali hanno disatteso questo impegno: la situazione è dunque critica per gli edifici più vetusti, come la sede dell'Organizzazione internazionale del lavoro o il Palazzo delle Nazioni, dove il costo di un ormai urgente restauro ammonta a centinaia di milioni di franchi, somma di cui le organizzazioni interessate al momento non dispongono.

2.1.1 L'entrata in vigore della nuova legge sullo Stato ospite

Data l'importanza della politica di accoglienza, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno codificarne e consolidarne la prassi, sancendone i principali strumenti in una sola legge. Il 13 settembre 2006 ha quindi sottoposto alle Camere federali il messaggio concernente la legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge sullo Stato ospite, LSO)². Il 22 luglio 2007, il Parlamento ha adottato la LSO e il 7 dicembre 2007 il Consiglio federale ha approvato la relativa ordinanza. Gli atti normativi, vigenti dal 1° gennaio 2008, sintetizzano le basi legali esistenti come pure le pratiche in materia instauratesi nel corso degli anni, facilitando notevolmente il compito di tutti gli interessati (Confederazione, Cantoni, organizzazioni intergovernative ecc.), che hanno ormai una base di riferimento giuridica comune. Nel 2007 non sono stati stipulati nuovi accordi di sede.

2.1.2 Le infrastrutture e i finanziamenti (edifici FIPOI)

Offrire alle organizzazioni internazionali che hanno sede sul nostro territorio le migliori condizioni di lavoro possibili è fondamentale per la Svizzera. La Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) è per l'appunto incaricata di facilitarne la sistemazione a Ginevra. La FIPOI è una fondazione di diritto privato istituita nel 1964 dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra con il compito, sancito dagli statuti, di mettere a disposizione delle organizzazioni internazionali locali adeguati per lo svolgimento delle loro attività. In seguito a una modifica degli statuti nel 2004, la FIPOI può operare anche nel Cantone di Vaud, qualora l'interesse dalla politica di accoglienza della Svizzera lo richieda.

Per consentire alla FIPOI di adempiere il proprio mandato, la Confederazione le accorda prestiti senza interesse rimborsabili entro il termine di 50 anni e il Cantone di Ginevra cede i terreni edificabili con diritto di superficie. Per il tramite della FIPOI le organizzazioni internazionali possono quindi procedere all'acquisto, alla costruzione o alla trasformazione di edifici. La Fondazione ha altresì facoltà di acquistare o costruire beni immobiliari, affittarli e amministrarli.

Il 31 dicembre 2007 i prestiti correnti della Confederazione alla FIPOI ammontavano complessivamente a 348 milioni di franchi, di cui 339 milioni destinati alle organizzazioni internazionali e 9 milioni alla FIPOI stessa. A titolo di paragone, il 31 dicembre 2006, l'importo complessivo dei prestiti era di 370 milioni di franchi (360 mio. alle organizzazioni internazionali e 10 mio. alla FIPOI).

Nel 2008 sono stati o saranno sottoposti alle Camere federali i seguenti progetti immobiliari: finanziamento di un nuovo edificio amministrativo dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN) a Gland (VD); finanziamento di un ampliamento dell'edificio numero 40 del Laboratorio europeo di fisica delle particelle (CERN) a Ginevra; finanziamento della ristrutturazione del Centre William Rappard, sede dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a Ginevra; finanziamento della costruzione di un padiglione logistico del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) a Ginevra.

² FF 2006 7359

2.1.3

La sicurezza

Il diritto internazionale impone alla Svizzera di assicurare la protezione delle organizzazioni intergovernative e delle rappresentanze estere (ambasciate, consolati, missioni permanenti) insediate sul suo territorio. Secondo la prassi internazionale lo Stato ospite è responsabile della sicurezza esterna del perimetro. Il finanziamento dei dispositivi di sicurezza installati nell'edificio o sopra il medesimo come pure all'interno del perimetro, recinzione compresa, spetta alle organizzazioni stesse e quindi ai loro Stati membri. Parimenti, gli Stati sono responsabili della sicurezza del perimetro interno delle rispettive rappresentanze diplomatiche e consolari.

Duramente colpita dal terrorismo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha dovuto constatare che il suo emblema non costituiva più una protezione inviolabile. Le recenti minacce proferite dal numero due d'Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, che ha dichiarato l'ONU «nemico dell'islam e dei musulmani», non mancheranno di accentuare le pressioni sulla Svizzera in materia di misure preventive. Il nostro Paese prende molto a cuore i suoi obblighi di Stato ospite nell'ambito della sicurezza. Il Parlamento ha approvato nel 2006 un credito d'impegno di 10 milioni di franchi per il periodo 2006-2010, destinato al finanziamento della protezione degli edifici in cui hanno sede le organizzazioni internazionali a Ginevra.

Negli ultimi anni, in particolare dopo gli attentati contro gli uffici dell'ONU a Bagdad (2003) e ad Algeri (2007), la sicurezza è assunta a preoccupazione prioritaria per tutte le organizzazioni internazionali. In seguito agli attentati, l'ONU ha confermato il bisogno di un cambiamento radicale nella propria politica per la sicurezza del personale, approfittando dell'occasione per sottolineare la responsabilità primaria dei Paesi ospiti per la protezione dei collaboratori e dei beni dell'organizzazione e invitando i governi a una maggiore collaborazione. Nel gennaio 2008, il Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon ha annunciato la creazione di un «Independent Panel on Safety and Security», incaricato di procedere immediatamente a un'analisi delle misure di sicurezza per la protezione del personale e delle installazioni dell'ONU nel mondo.

2.2

I principali sviluppi presso le organizzazioni internazionali in Svizzera

Lo statuto di Stato ospite di organizzazioni e conferenze internazionali conferisce alla Svizzera un ruolo particolare in seno alle Nazioni Unite a Ginevra. Per esempio, il nostro Paese era membro delle agenzie specializzate che fanno parte del sistema dell'ONU già prima dell'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite. È quindi a New York, sede dell'Assemblea generale, piuttosto che a Ginevra, che il cambiamento di statuto della Svizzera si è fatto sentire in maniera più marcata negli ultimi cinque anni. Ciò non toglie che l'adesione ha avuto ripercussioni benefiche per la difesa degli interessi della Ginevra internazionale, poiché ormai l'immagine del nostro Paese è quella di un membro a pieno titolo, che partecipa pienamente e senza riserve alla cooperazione multilaterale nell'ambito dell'ONU e possiede tutti i diritti degli Stati membri per la difesa dei propri interessi, in particolare a livello di candidature in seno alle organizzazioni internazionali.

Come membro a pieno titolo del sistema delle Nazioni Unite la Svizzera si adopera ora per favorire condizioni di lavoro adeguate e il buon funzionamento interno delle organizzazioni internazionali insediate a Ginevra. Si tratta, in particolare, di incoraggiare nei settori di competenza di queste organizzazioni attività in sintonia con gli interessi del nostro Paese e propizie all'immagine della Ginevra internazionale nel mondo.

La priorità attualmente conferita dall'ONU al rafforzamento della coesione nelle attività operative in loco costringe le agenzie specializzate a migliorare il coordinamento d'insieme, con conseguenze pratiche per le organizzazioni presenti in Svizzera. Il nostro Paese sostiene le misure finalizzate a una maggiore coerenza del sistema dell'ONU ed evidenzia a questo proposito il carattere unico della Ginevra internazionale: la moltitudine di organizzazioni, agenzie, programmi e fondi che vi risiedono e il fitto intrecciarsi di contatti trasversali sono il migliore esempio degli effetti sinergici in seno alle Nazioni Unite.

2.2.1 L'Organizzazione mondiale del commercio

L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è una delle principali organizzazioni internazionali che hanno sede in Svizzera. Dalla sua fondazione nel 1995 ha sede a Ginevra nel Centre William Rappard (CWR), che in passato ospitava il segretariato dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT). Dato il crescente numero di Paesi membri, di cicli negoziali e di nuove missioni, per non parlare del frequente ricorso alle procedure di risoluzione delle controversie da parte degli Stati membri, negli ultimi anni il bisogno di locali e di personale dell'organizzazione è fortemente aumentato.

L'OMC ha quindi chiesto alla Svizzera, in quanto Stato ospite, di concederle un mutuo FIPOI di 60 milioni di franchi per il finanziamento di un nuovo edificio a Ginevra. Desideroso di sostenere lo sviluppo dell'OMC, il Consiglio federale ha accolto la domanda ufficiale dell'organizzazione nel novembre 2005 e ha sottoposto il relativo messaggio alle Camere federali. Il progetto è stato approvato dal Consiglio degli Stati nella sessione primaverile 2006. Poco dopo, Pascal Lamy, direttore generale dell'OMC di fresca nomina, ha espresso il desiderio di riunire, a lungo termine, tutto il personale sotto un solo tetto; l'edificio supplementare diventava così soltanto una soluzione transitoria. I dibattiti parlamentari sul progetto sono quindi stati sospesi in attesa di più ampi dettagli sulla nuova strategia immobiliare dell'OMC. Nel 2006 il Consiglio generale dell'OMC – che riunisce tutti gli Stati membri e prende le decisioni strategiche – e il Consiglio federale hanno incaricato, rispettivamente, Pascal Lamy e il DFAE di avviare discussioni ufficiali, al termine delle quali la scelta delle parti si è focalizzata su un progetto di ristrutturazione e riattamento del CWR, sede attuale dell'OMC. In occasione della seduta del 4 luglio 2007 il Consiglio federale si è pronunciato in favore della variante CWR e ha incaricato di condurre i negoziati la consigliera federale capo del DFAE.

Durante le trattative, svoltesi fino a metà dicembre 2007, le delegazioni della Svizzera e dell'OMC hanno studiato concretamente la variante che prevede la ristrutturazione, il riattamento e l'estensione dell'OMC e hanno elaborato un progetto di piano direttore. Il progetto comprende, oltre ai lavori di costruzione citati, la locazione temporanea di uffici nelle vicinanze dell'OMC (in chemin des Mines) per il personale che dovrà essere trasferito per la durata della ristrutturazione. Conformemente al

mandato negoziale conferito dal Consiglio federale, il costo complessivo del progetto (compreso l'affitto dei locali provvisori) non dovrà oltrepassare, per la Confederazione, 130 milioni di franchi. In questa somma sono compresi 60 milioni di franchi concessi all'OMC in forma di mutuo senza interessi rimborsabile entro il termine di 50 anni, e 70 milioni di franchi a titolo di contributo a fondo perso della Confederazione. Il 19 dicembre 2007, su raccomandazione del Comitato del budget, delle finanze e dell'amministrazione dell'OMC, il Consiglio generale dell'OMC ha incaricato ufficialmente il direttore generale dell'organizzazione di negoziare la soluzione del «site unique» prevista nel progetto di piano direttore. Il Consiglio federale ha approvato il 21 dicembre 2007 l'esito dei negoziati e ha contemporaneamente autorizzato il DFAE a domandare, nell'ambito della prima aggiunta al preventivo 2008, gli anticipi qui appresso:

- i. 7,5 milioni di franchi (complessivi) per i lavori di pianificazione e gli studi relativi alla ristrutturazione/riattamento come pure per un concorso di architettura concernente l'estensione del CWR;
- ii. 3 milioni di franchi annui durante 5 anni per la locazione degli uffici in chemin des Mines dal 1° gennaio 2008.

Il 21 febbraio, durante la sua prima riunione del 2008, la Delegazione delle finanze del Parlamento ha approvato le suddette domande di credito (con anticipo ordinario) per permettere l'inizio immediato dei lavori di pianificazione e di preparazione più urgenti.

A lungo termine il progetto attuale si presenta così: una sede unica dell'OMC con una capacità di 1100 postazioni di lavoro. Tale capacità dovrebbe essere raggiunta mediante la ristrutturazione e il riattamento della sede attuale, nonché il suo ampliamento/estensione.

Per quanto concerne il calendario, la pianificazione è terminata e i lavori preliminari sono iniziati. Il DFAE è incaricato di redigere un progetto di messaggio sulla ristrutturazione del CWR che dovrebbe essere approvato dal Consiglio federale prima della sessione estiva 2008. I lavori di ristrutturazione potranno cominciare non appena il Parlamento avrà approvato i crediti corrispondenti.

A tempo debito altri due messaggi saranno sottoposti alle Camere, uno concernente il riattamento del CWR, e uno concernente la sua estensione (cioè la nuova costruzione).

2.2.2 L'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale

Da anni, l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) è oggetto di critiche ed è al centro di un problema di credibilità che riguarda, in particolare, il direttore generale dimissionario, Kamil Idris, e la gestione dell'organizzazione. Gli Stati membri sono stati informati di varie infrazioni, documentate da audit interni ed esterni.

In occasione dell'ultima Assemblea generale dell'OMPI, tenutasi a Ginevra dal 24 settembre al 3 ottobre 2007, numerosi Stati membri, tra i quali la Svizzera, si sono opposti all'adozione del budget 2008/2009 che, in assenza di una maggioranza qualificata, non è stato approvato.

Nel suo ruolo di Stato ospite di numerose organizzazioni internazionali la Svizzera s'impegna con determinazione per il buon governo e promuove principi di gestione fondati sull'integrità, la trasparenza, l'affidabilità e l'efficienza. Nell'interesse della cooperazione multilaterale, è imperativo che le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera o altrove si adeguino a questi standard.

Di conseguenza per la Svizzera è ora prioritaria la partecipazione al processo di successione del Direttore generale dell'OMPI, d'intesa con gli altri Stati membri e conformemente agli statuti dell'organizzazione, al fine di assicurarne il futuro e di consentirle di ritrovare una posizione di prestigio tra le organizzazioni del sistema dell'ONU.

Il 13 febbraio 2008, termine per la presentazione delle candidature al posto di Direttore generale, ne erano pervenute 15. Il Comitato di coordinamento dell'OMPI, composto di 83 Stati membri, si è riunito il 13 maggio 2008 e ha designato l'australiano Francis Gurry al posto di Direttore generale. La sua nomina deve essere formalmente adottata dall'Assemblea generale dell'OMPI nella riunione del settembre 2008.

2.2.3 Conferenze e principali eventi

Il 17 e 18 aprile 2007 si è svolta a Ginevra la Conferenza umanitaria internazionale sui rifugiati e gli sfollati interni (IDP) in Iraq e nei Paesi vicini, indetta dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per sensibilizzare la comunità internazionale sulla situazione umanitaria e le sofferenze dei profughi e trovare approcci risolutivi comuni. La Svizzera ha ribadito la necessità del sostegno umanitario da parte della comunità internazionale, in particolare per le categorie più vulnerabili. Nel nostro Paese circa 5000 cittadini iracheni hanno trovato asilo come rifugiati o sono stati ammessi a titolo provvisorio.

Dal 7 al 25 maggio 2007 si è tenuto a Ginevra il 15° Congresso dell'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), che ha adottato una risoluzione per una maggiore trasparenza nelle questioni di buon governo presentata dalla Svizzera e da altri Paesi membri. La Svizzera si è inoltre compiaciuta della decisione del Congresso di organizzare a Ginevra, nell'autunno 2009, la terza Conferenza mondiale sul clima.

La 60ª sessione dell'Assemblea dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha avuto luogo a Ginevra dal 14 al 23 maggio 2007. È, di gran lunga, il più importante convegno in materia a livello mondiale. Un'altra istituzione nel settore della sanità la cui importanza non cessa di crescere da quando si è insediata a Ginevra, nel gennaio 2002, è il Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria («Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria» – GFATM); dotato di contributi versati o promessi per oltre 20 miliardi di dollari, il Fondo figura ormai tra le maggiori organizzazioni per lo sviluppo, con un potenziale di investimenti di più di tre miliardi annui in ambito sanitario nei Paesi in sviluppo. Un accordo di sede è stato stipulato con la Svizzera, che ha versato 21 milioni di franchi di contributi per il periodo 2008–2010.

Dal 26 al 30 novembre 2007 Ginevra ha accolto la 30ª Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, nel cui ambito la Svizzera ha difeso e promosso le proprie posizioni nei settori trattati dalla Conferenza (sfide umanitarie, chiarificazione del ruolo delle Società nazionali, diritto internazionale umanitario,

rafforzamento del quadro giuridico degli interventi in caso di catastrofe); tali posizioni si ispirano alla politica di impegno umanitario della Confederazione delineata dal Consiglio federale nel suo Rapporto sulla politica estera 2000. La Conferenza è stata acclamata come un grande successo, sfociato nella ricostituzione dell'unità del Movimento.

L'interesse nutrito dal nostro Paese per le questioni umanitarie ha trovato conferma anche nella creazione a Ginevra, il 25 giugno 2007, del Forum umanitario mondiale, presieduto dall'ex Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan. L'istituzione – una fondazione di diritto svizzero – si propone di offrire una piattaforma di dialogo agli attori del settore che desiderano affrontare le sfide umanitarie presenti ed emergenti. La Confederazione ha partecipato al finanziamento del capitale iniziale con 1,3 milioni di franchi. Il Forum organizzerà la sua prima conferenza nel giugno 2008.

Il Consiglio dei capi di segretariato degli organismi delle Nazioni Unite (CCS/CEB) si è riunito a Berna il 28 e 29 aprile 2008. Presieduto dal Segretario generale dell'ONU, il Consiglio riunisce i capi dei fondi, programmi e agenzie specializzate dell'ONU nonché delle organizzazioni legate alle Nazioni Unite (OMC, AIEA) ed è l'organo supremo di coordinamento a livello di segretariati. L'Unione postale universale di Berna è stata l'ospite di questa riunione interna dell'ONU. Si sono discussi in particolare, oltre a questioni d'attualità politica o economica, il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare, la sicurezza del personale e degli edifici dell'ONU. La Svizzera ha fornito alla riunione supporto logistico e misure di sicurezza. Inoltre il presidente della Confederazione Pascal Couchepin ha offerto una cena ufficiale in onore del Segretario generale dell'ONU e dei membri del CCS.

Fatta salva l'approvazione del Consiglio federale, Ginevra ospiterà quest'estate anche il 24° Congresso postale universale, che si tiene ogni quattro anni. Inizialmente il Congresso doveva svolgersi a Nairobi nell'estate 2008 ma, data l'instabilità manifestatasi in Kenya tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, il Consiglio d'amministrazione dell'Unione Postale Universale (UPU) ha deciso, l'8 febbraio 2008, di cambiare la località del Congresso. Secondo il regolamento generale dell'UPU, allorché le circostanze impediscono a uno Stato ospite designato di accogliere il Congresso, l'Ufficio internazionale dell'UPU, che ha sede a Berna, può organizzarlo in Svizzera, d'intesa con il governo svizzero. La manifestazione, alla quale partecipano circa 1500 delegati provenienti dai 191 Paesi membri dell'UPU avrà dunque luogo a Ginevra dal 23 luglio al 12 agosto 2008.

3 La presenza della Svizzera nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite

Per difendere efficacemente i propri obiettivi e interessi in seno alle Nazioni Unite la Svizzera deve essere presente negli organi rappresentativi intergovernativi e disporre di personale nei segretariati e negli organi esecutivi delle varie organizzazioni. Le candidature svizzere agli organi rappresentativi sono sostenute mediante campagne elettorali presso gli Stati membri dell'organizzazione in questione. Le candidature agli organi esecutivi sono invece promosse con pressioni mirate sulle persone e nei consessi responsabili della nomina.

3.1

Gli Svizzeri nelle Nazioni Unite

L'impegno del nostro Paese in seno alle Nazioni Unite è reso possibile, tra l'altro, dal fatto che è rappresentato negli organi esecutivi e intergovernativi. Come tutti gli Stati membri anche la Svizzera fa parte dell'organo plenario – l'Assemblea generale. È inoltre attiva in vari organi sussidiari o specializzati dell'Assemblea generale dell'ONU. Aspira a essere rappresentata negli organi esecutivi che rivestono importanza per l'attuazione dei nostri interessi di politica estera e che sono in sintonia con le nostre priorità in materia. Un'attenzione particolare, dato il tradizionale impegno svizzero in questo ambito, è conferita al Consiglio dei diritti dell'uomo, che ha sede a Ginevra e alla cui istituzione la Svizzera ha contribuito in maniera significativa.

Dal 2006 il professore Lucius Caflisch rappresenta la Svizzera nella Commissione per il diritto internazionale che si occupa, appunto, di sviluppare e codificare il diritto internazionale e si compone di 34 esperti indipendenti. Il 19 maggio 2008, a Ginevra, la Commissione ha festeggiato 60 anni di esistenza: erano presenti, oltre alla consigliera federale Micheline Calmy-Rey, numerose personalità di alto rango tra cui la presidente della Corte internazionale di giustizia, Rosalynn Higgins.

Nel 2010 la Svizzera mira a ottenere un seggio nel Consiglio economico e sociale (ECOSOC), essendo già rappresentata in diversi suoi organi, come, per esempio, la Commissione degli stupefacenti e la Commissione per la scienza e la tecnologia al servizio dello sviluppo.

Il nostro Paese fa parte di diversi gruppi di esperti del settore dei diritti umani: dal 2006 la svizzera Barbara Wilson, professore di diritto internazionale, occupa un seggio nel Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR), che si occupa, tra l'altro, del diritto a condizioni di lavoro giuste e convenienti, del diritto alla sicurezza sociale, del diritto alla formazione e del diritto a uno standard di vita adeguato. Nello stesso anno il professor Walter Kälin ha iniziato il suo secondo mandato di membro del Comitato dei diritti dell'uomo, che ha funzioni analoghe a quelle del CESCR in materia di diritti civili e politici. Nel maggio 2008, tuttavia Walter Kälin ha lasciato l'incarico per dedicarsi interamente al suo secondo mandato quale incaricato speciale del Segretario generale dell'ONU per i diritti umani degli sfollati interni. Infine, nel 2005, l'esperto svizzero Jean Zermatten è stato eletto in seno al Comitato ONU per i diritti del fanciullo (CRC) per un periodo di quattro anni.

3.1.1 Candidature

3.1.1.1 Rinnovo della candidatura al Consiglio dei diritti dell'uomo

La Svizzera è stata nominata membro del Consiglio dei diritti dell'uomo per un periodo di tre anni dall'Assemblea generale dell'ONU. Il mandato scade nel 2009. Pur rinunciando a ripresentarsi immediatamente, la Svizzera auspica una rielezione per il periodo 2010–2013 e ha quindi inoltrato ufficialmente la propria candidatura il 22 ottobre 2007. Poiché nel 2011 l'Assemblea generale procederà a un esame approfondito dello statuto del Consiglio dei diritti dell'uomo, appare particolarmente importante che, ottenendo la nomina, la Svizzera possa intervenire direttamente in questo processo per difendere efficacemente i propri interessi.

3.1.1.2 Candidatura 2009 al Comitato del patrimonio mondiale

Tra le priorità svizzere figura anche la candidatura al Comitato del patrimonio mondiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). Il Comitato si compone di 21 membri ed è responsabile dell'attuazione della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale. I membri sono eletti dall'Assemblea generale degli Stati parte alla Convenzione, la cui prossima riunione si terrà nel 2009. In caso di successo della candidatura svizzera, il nostro Paese sarà rappresentato nel Comitato dal 2010 al 2013. La motivazione di questa candidatura si fonda sull'impegno della Svizzera per diffondere e ancorare presso la popolazione gli ideali universali del patrimonio mondiale.

Le sfide emergenti come il riscaldamento climatico o il dibattito sullo sviluppo sostenibile hanno conferito al lavoro del Comitato un tenore più politico, al quale la Svizzera non è insensibile. Per giunta l'ampio plebiscito suscitato dalla Convenzione ha avuto come conseguenza qualche problema di gestione e di efficacia. In quanto membro del Comitato, la Svizzera potrebbe affrontare queste sfide e problemi a livello internazionale.

Ai fini della campagna per l'elezione al Comitato del patrimonio mondiale si è costituito un comitato di coordinamento nel quale sono rappresentati tutti i dipartimenti competenti (DFAE, DATEC, DFI).

3.1.1.3 Il Consiglio di sicurezza

Come membro delle Nazioni Unite la Svizzera ha sostanzialmente diritto a essere rappresentata in modo non permanente in tutti i principali organi direttivi dell'ONU. Può quindi presentare la propria candidatura anche per uno dei dieci seggi non permanenti del Consiglio di sicurezza. Al fine di rafforzare la posizione della Svizzera in seno all'ONU, nel rapporto 2007 sulle relazioni tra la Svizzera e l'ONU, il Consiglio federale ha considerato l'eventualità, a medio termine, di una candidatura svizzera al Consiglio di sicurezza. A questo proposito è tuttavia necessaria un'attenta analisi e un dibattito approfondito sotto il profilo della politica interna.

3.2 La presenza di cittadini svizzeri

Oltre a perseguire i propri obiettivi di politica estera mediante l'elezione in seno ai principali organi rappresentativi, la Svizzera tiene ad essere rappresentata a tutti i livelli gerarchici degli organi esecutivi e dei segretariati da personale dotato di eccellenti qualifiche.

3.2.1 La situazione in termini di presenza

Dal 2002 il numero dei cittadini svizzeri nel Segretariato delle Nazioni Unite è passato da 172 a 204 persone. Complessivamente, il Segretariato impiega oggi circa 20 000 collaboratori: di conseguenza la percentuale di Svizzeri è pari all'uno per

cento circa. Sotto il profilo numerico al nostro Paese preme di essere rappresentato adeguatamente a tutti i livelli gerarchici del Segretariato. Dei 204 collaboratori svizzeri, 117 sono impiegati nei servizi generali e 87 a livello superiore. Fra questi ultimi, il 1° gennaio 2008, figuravano due Segretari generali aggiunti: Nicolas Michel, Segretario generale aggiunto agli affari giuridici e consigliere giuridico dell'ONU, e Konrad Osterwalder, rettore dell'Università delle Nazioni Unite.

L'anno del rapporto è stato contrassegnato dalle dimissioni di Adolf Ogi e di Carla del Ponte. L'ex consigliere federale Adolf Ogi, nominato nel febbraio 2001 dall'allora Segretario generale Kofi Annan «consigliere speciale per lo sport al servizio dello sviluppo e della pace», ha lasciato la carica alla fine del 2007. Nel corso del suo settennale mandato, Adolf Ogi è riuscito a integrare nell'agenda dell'ONU lo sport come autentico strumento di pace e di sviluppo, divulgando in questo settore gli ideali e i valori delle Nazioni Unite. Sempre nel 2007 ha portato a termine il proprio mandato anche Carla del Ponte, dal 1999 procuratrice generale del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e, tra il 1999 e il 2003, anche procuratrice generale del Tribunale penale internazionale per il Ruanda. Il suo impegno ha dato un importante incentivo verso il potenziamento della giurisdizione internazionale. All'inizio del 2008, infine, Nicolas Michel ha comunicato di voler lasciare a metà anno la funzione di Segretario generale aggiunto agli affari giuridici e consigliere giuridico dell'ONU. Il suo contributo è stato fondamentale per l'adeguamento del diritto organizzativo delle Nazioni Unite ai nuovi bisogni riformisti e a condizioni quadro giuridiche e politiche in continuo mutamento.

3.2.2 Le sfide in termini di presenza

Le partenze summenzionate hanno impoverito qualitativamente la presenza svizzera, evidenziando altresì una spinosa situazione che tanto le Nazioni Unite come la Svizzera dovranno affrontare a breve o medio termine: le dimissioni per raggiunti limiti di età dei quadri superiori e l'assenza di nuove leve che possano assicurare la successione.

Negli ultimi dieci anni si è costatatato, al momento dell'entrata in servizio, un aumento dell'età media dei funzionari internazionali dell'ONU come pure degli impiegati. Alle Nazioni Unite l'età media dei funzionari di livello superiore è di 45,9 anni. Ciò si spiega, da un lato, con le esigenze dei requisiti richiesti dall'incarico e con la scarsa disponibilità numerica di potenziali successori rispetto ai candidati per i posti di quadri medi e superiori e, dall'altro, con le condizioni di lavoro equivalenti se non addirittura migliori spesso offerte da altre organizzazioni internazionali e non governative o dall'economia privata, che godono quindi di maggiore attrattiva.

Data la struttura d'età del personale dell'ONU, nei prossimi 5–7 anni circa il 22,7 per cento dei funzionari raggiungerà l'età pensionabile. Alle Nazioni Unite, ma anche alla Svizzera, si presenta il problema di sostituire coloro che se ne vanno con personale qualificato. Il DFAE si occupa perciò di identificare i posti vacanti importanti per la Svizzera dal punto di vista dei nostri obiettivi e interessi di politica estera, di cercare candidati qualificati e idonei e di sostenerne la domanda d'impiego.

Il DFAE finanzia vari posti di «Junior Professional Officer» (JPO) facilitando così alle nuove leve l'entrata al servizio delle Nazioni Unite e tenendo conto, al contem-

po, delle priorità svizzere in materia di politica estera. Funge inoltre da centro di competenza per i programmi JPO e assiste i dipartimenti interessati nel reclutamento di candidati.

Anche l'«International Career Day», che si tiene ogni anno a Losanna con la partecipazione di oltre 20 organizzazioni internazionali, contribuisce all'informazione sulle condizioni di lavoro e le esigenze di una carriera in seno all'ONU e consente di abbozzare e individuare i profili più consoni ai posti di JPO.

I posti di quadri medi e superiori che rivestono un interesse dal punto di vista della politica estera sono segnalati per mezzo della nostra rete di rappresentanze all'estero, in particolare per il tramite delle Missioni di Ginevra e New York. La centrale di Berna s'incarica quindi di portare avanti le candidature più idonee sostenendole sul posto mediante interventi mirati e individuali.

Oltre alla presenza nel Segretariato, la Svizzera mira anche a una rappresentanza a livello degli incaricati speciali del Segretario generale. Come si è detto, con le dimissioni dell'ex consigliere federale Ogi («consigliere speciale per lo sport al servizio dello sviluppo e della pace»), in questa categoria resta soltanto il professor Walter Kälin, che dal 2004 è l'incaricato speciale per i diritti umani degli sfollati interni.

Nell'agosto 2007 il Segretario generale dell'ONU ha nominato rettore dell'Università delle Nazioni Unite il professor Konrad Osterwalder, già rettore del PF di Zurigo. Dopo le annunciate dimissioni del segretario generale aggiunto Nicolas Michel, il professor Osterwalder sarà la sola personalità svizzera a occupare una carica a livello di segretario generale.

4 La Svizzera, la società civile e le Nazioni Unite

Il Consiglio federale ritiene che per il buon funzionamento dell'ONU una società civile attiva e partecipe non sia meno importante delle condizioni quadro materiali o della sicurezza delle persone e delle cose. Un partenariato rafforzato con la società civile in generale e gli ambienti accademici in particolare contribuisce alla qualità e alla legittimità delle attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

4.1 La società civile svizzera – una partnership cruciale

La Svizzera considera un eccellente background accademico nel settore delle relazioni internazionali un fattore decisivo per l'attrattiva del nostro Paese e della Ginevra internazionale.

Nell'intento di stimolare la ricerca nei campi d'attività delle Nazioni Unite e di favorire scambi e collaborazioni tra le cerchie universitarie e le organizzazioni internazionali insediate in Svizzera, il DFAE ha lanciato ufficialmente il 18 ottobre 2007 la rete «UNO Academia». Lo stesso giorno la rete ha organizzato dinnanzi a un folto pubblico la sua prima conferenza; alla presenza di Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione, gli oratori (professori, esperti e parlamentari) hanno dibattuto il tema: «La Svizzera e l'ONU cinque anni dopo l'adesione – Bilancio e prospettive». Il 26 ottobre 2007 la rete ha proposto un colloquio sullo stesso soggetto all'IHEID di Ginevra.

Nel suo impegno per promuovere la partecipazione degli ambienti universitari ai lavori dell'organizzazione, la Svizzera può ormai contare su un appoggio di riguardo in seno all'Università delle Nazioni Unite (UNU). La nomina dello svizzero Konrad Osterwalder alla carica di rettore con il titolo di segretario generale aggiunto, sotto la responsabilità diretta di Ban Ki-moon, è una preziosa opportunità per il nostro Paese e ci fornisce un canale privilegiato attraverso il quale esporre le nostre preoccupazioni.

Il potenziamento delle relazioni con la società civile auspicato dal Consiglio federale è stato favorito anche dal lancio di JUNES, la rete svizzera dei giovani per l'ONU, che si propone di sviluppare le riflessioni comuni e di conferire maggiore visibilità dalle attività giovanili in relazione con il sistema delle Nazioni Unite. Il 1° e il 2 marzo 2008 la rete ha riunito a Berna una cinquantina di partecipanti per il suo primo JUNESMUN, una simulazione di dibattiti e lavori in seno all'ONU. Nella stessa ottica, gli studenti dell'IHEID hanno organizzato ancora una volta il «Geneva International Model United Nations» che dal 29 marzo al 4 aprile 2008 ha visto affluire al Palazzo delle Nazioni circa 200 giovani di tutto il mondo.

4.2 IHEID: nascita di un'istituzione

La fondazione nel gennaio 2008 dell'«Institut de hautes études internationales et du développement» (IHEID; Istituto di alti studi internazionali e di sviluppo) è il coronamento dell'impegno profuso negli anni scorsi per potenziare l'offerta universitaria di Ginevra in materia di studi internazionali e studi sullo sviluppo. Le autorità federali e cantonali e le istituzioni partner del progetto aspirano a fare di questo nuovo IHEID un autentico polo accademico in queste discipline.

I mezzi finanziari necessari alla creazione della nuova istituzione sono preventivati nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, adottato dal Consiglio federale e sottoposto alle Camere federali il 24 gennaio 2007. Ricevuto l'avvallo dei consigli di fondazione rispettivi dell'HEI e dell'IUED, il 16 maggio 2007 il Consiglio federale e il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra hanno approvato gli statuti e la composizione del primo consiglio di fondazione. Dopo la firma dell'atto di fondazione, il 26 novembre 2007 l'Istituto ha concluso con le autorità federali e cantonali una convenzione sugli obiettivi.

L'Istituto punta sulla collaborazione tra il mondo universitario e gli attori della sfera internazionale nonché sullo sviluppo della rete svizzera di studi internazionali in modo da rafforzare l'immagine di Ginevra e della Svizzera. Creerà centri di competenza finalizzati a offrire alla comunità internazionale ricerca, know-how e perfezionamento professionale di grande qualità.

La nuova istituzione avrà sede presso la Maison de la Paix, nel quartiere delle organizzazioni internazionali; l'edificio dovrebbe essere terminato nel 2013. Nel gennaio 2008 è stato bandito un concorso internazionale d'architettura e il progetto vincente sarà reso noto nell'autunno 2008. Villa Barton e l'edificio della rue Rothschild (già sede dell'IUED) completeranno le infrastrutture a disposizione della nuova istituzione.

Il Consiglio federale si compiace nel rilevare diversi esempi concreti che illustrano l'attuazione della sua politica d'apertura per quanto riguarda il coinvolgimento della società civile svizzera nell'assestare i lavori relativi alla nostra politica in seno alle Nazioni Unite.

Nell'ambito della sua partecipazione al Consiglio dei diritti dell'uomo e dell'esame periodico universale (EPU) al quale la Svizzera si è sottoposta nella primavera 2008, per esempio, il nostro Paese ha collaborato compiutamente con le associazioni attive in Svizzera nel settore della promozione e della tutela dei diritti umani. Le autorità federali hanno organizzato a Berna, il 26 febbraio 2008, una giornata di dibattito con la società civile. Lo scopo dell'incontro era di avviare un dialogo aperto e ampio sull'attuazione dei diritti umani nel nostro Paese. Questa prima discussione sul rapporto EPU della Confederazione ha consentito di oltrepassare un approccio puramente settoriale e di arricchire le riflessioni grazie agli apporti ricevuti. I punti principali delle discussioni della giornata sono stati allegati al rapporto svizzero. Scegliendo questa posizione di apertura – particolarmente importante nell'ambito dei diritti dell'uomo – il nostro Paese intende dimostrare il plusvalore costituito dall'esperienza della società civile e la ricchezza e la complementarità della sua visione rispetto a quella governativa.

All'inizio di febbraio un gruppo composto di una trentina di ONG ha quindi consegnato il proprio rapporto all'Ufficio dell'Alto Commissariato, mentre il rapporto EPU della Svizzera è stato trasmesso il 24 marzo 2008 all'Alto Commissario per i diritti umani. L'esame della Svizzera da parte del Gruppo di lavoro EPU del Consiglio dei diritti dell'uomo si è svolto l'8 maggio 2008 in presenza di una delegazione svizzera diretta dal capo del Dipartimento degli affari esteri. Il rapporto sull'esame della Svizzera sarà adottato dal Consiglio nella sessione di giugno.

Un altro esempio è la creazione da parte di alcune ONG di un servizio di accoglienza e informazione («Welcome Desk») per facilitare la partecipazione dei delegati che non appartengono a organizzazioni governative ai lavori del Consiglio dei diritti dell'uomo. Il «Welcome Desk» è gestito da «Mandat International» in collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, il Segretariato del Consiglio dei diritti dell'uomo e altre ONG. Il Dipartimento federale degli affari esteri sostiene finanziariamente il progetto. Durante la fase pilota di sette mesi, in concomitanza con la 5ª e la 6ª sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo, il Welcome Desk ha ricevuto 2700 visitatori e ha risposto a oltre 3000 domande.

Infine, nell'ambito delle discussioni sulle riforme delle Nazioni Unite e sui mezzi per avvicinare ulteriormente l'ONU alla popolazione, il 19 e 20 novembre 2007 si è tenuta a Ginevra, al Palazzo delle Nazioni, una conferenza preparatoria al lancio dell'iniziativa per la creazione di un'assemblea parlamentare ONU.

In occasione della riunione, organizzata e presieduta dal segretariato dei promotori dell'iniziativa, una trentina di partecipanti (membri di ONG, sei parlamentari, rappresentanti del corpo accademico e, a titolo di osservatore, la Svizzera) hanno cercato di determinare le prossime tappe in vista del lancio della suddetta iniziativa. Il nostro Paese si è espresso favorevolmente, pur ricordando la natura intergovernativa delle Nazioni Unite. La presenza dell'ex consigliere nazionale Remo Gysin e del consigliere nazionale Geri Müller, osservatore ufficiale della Commissione della

politica estera del Consiglio nazionale, testimoniano l'interesse del parlamento svizzero per questo tema.

5 Conclusion e priorità della Svizzera in vista della 63^a sessione dell'Assemblea generale

In considerazione delle realtà geopolitiche attuali e delle esperienze acquisite progressivamente dalla sua adesione, la Svizzera intende mettere a frutto la sua posizione particolare in seno all'organizzazione per difendere e promuovere i propri interessi.

Estranea a qualsiasi alleanza, può agire liberamente e in maniera creativa. Tuttavia il corollario di tale indipendenza è un relativo isolamento che, nei momenti decisivi, priva il nostro Paese del sostegno automatico di alleati naturali e della massa critica. Data la situazione, la Svizzera deve quindi applicare strategie di cooperazione flessibili e transregionali, in funzione degli ambiti. Per esercitare un'influenza e difendere i propri interessi nel migliore dei modi, deve trovare costantemente idee innovative tali da riunire maggioranze tra gli elementi moderati dei diversi gruppi.

L'impegno della Svizzera nell'ONU deve quindi proseguire come già è il caso, lungo tre assi principali:

- impegno finanziario: con un contributo pari all'1,216 per cento del budget delle Nazioni Unite, la Svizzera figura al 14° posto nella graduatoria dei Paesi membri e può quindi rivendicare un certo peso;
- impegno a livello di iniziative (Consiglio dei diritti dell'uomo, miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, lotta contro il terrorismo, gestione);
- impegno mediante la presenza del nostro Paese e di personalità svizzere a tutti i livelli dell'organizzazione.

Sotto il profilo operativo le priorità svizzere in vista della 63^a sessione dell'Assemblea generale sono poste all'insegna della continuazione degli sforzi intrapresi dalla nostra adesione. Si tratta, in particolare, di:

- impegno per l'attuazione del mandato del Consiglio dei diritti dell'uomo e segnatamente dei suoi nuovi strumenti, come l'esame periodico universale;
- continuazione degli sforzi volti al miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, regimi di sanzioni inclusi («listing/delisting»);
- completamento del contributo alla Strategia antiterrorista mondiale dell'Assemblea generale;
- consolidamento della gestione e del controllo interno delle Nazioni Unite;
- collaborazione con i nostri partner per il rafforzamento del sistema operativo, in particolare in materia di buon governo ambientale;
- potenziamento del nostro apporto diplomatico alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti.

Il Consiglio federale ricorda che l'Organizzazione delle Nazioni Unite è uno strumento supplementare ormai indispensabile alla difesa dei nostri interessi e alla realizzazione dei nostri obiettivi di politica estera.

In seno alle Nazioni Unite la Svizzera gode di un margine di manovra per tutelare i propri interessi e perseguire gli obiettivi della propria politica estera. L'esistenza di un'organizzazione universale promotrice di un ordine internazionale fondato sul diritto, sulla pace e sulla libertà riveste un'importanza fondamentale per il nostro Paese. L'ONU continua a essere il maggiore forum mondiale dove gli Stati possono trattare insieme i problemi comuni. L'interesse della Svizzera risiede dunque nel proseguimento dell'impegno in favore delle riforme volte a consolidare l'organizzazione e ad assicurare l'efficacia dell'impiego delle risorse messe a sua disposizione.

Il Consiglio federale intende altresì continuare la politica di intenso dialogo con il Parlamento applicata dall'adesione per rispettare l'impegno preso durante la campagna per l'ingresso del nostro Paese nell'ONU. Tale dialogo si svolge a più livelli: nell'ambito delle commissioni della politica estera, in occasione dell'esame di questo rapporto annuo e nel corso di dibattiti su questioni d'attualità, come pure nella sedute plenarie dei due Consigli. Il rapporto annuo del Consiglio federale è presentato al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati che hanno così l'occasione di esprimersi sulle priorità del nostro Paese per la prossima sessione dell'Assemblea generale dell'ONU.

Il Consiglio federale non mancherà, anche in futuro, di riservare alle nostre relazioni con le Nazioni Unite tutto l'interesse degno di un siffatto strumento, insostituibile sul piano internazionale per la tutela degli interessi del nostro Paese e dei nostri cittadini.

Evoluzione del contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2006 al 2008

(in CHF)

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|
| 1. Bilancio ordinario | 26 556 374 | 30 411 471 | 27 801 050 |
| – contributo annuo al fondo per il Capital Master Plan | 1 691 449 | 5 902 769 | 5 218 769 |
| 2. Tribunali dell'ONU | | | |
| – Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia | 2 165 389 | 2 401 470 | 2 693 595 |
| – Tribunale penale internazionale per il Ruanda | 1 920 927 | 1 995 950 | 1 916 575 |
| 3. Operazioni di mantenimento della pace | 46 939 029 | 85 143 319 | 85 651 311 ³ |
| 4. Contributi ai fondi per il biennio budgetario: | | | |
| – fondi per la gestione | | 252 781 | |
| – fondi di riserva per operazioni di mantenimento della pace | | | |
| Totale | 79 273 168 | 126 107 760 | 123 281 300 |
| cambio USD-CHF | | | |
| 2006 = 1,30 | | | |
| 2007 = 1,25 | | | |
| 2008 = 1,25 | | | |

La quota della Svizzera per gli anni dal 2004 al 2006 ammontava all'1,197 per cento. Dal 2007 al 2009 è passata all'1,216 per cento, conformemente alla decisione dell'Assemblea generale dell'ONU.

³ Stima. Le spese delle operazioni di mantenimento della pace saranno contabilizzate precisamente solo a fine 2008.

Evoluzione dei contributi della Svizzera al sistema dell'ONU dal 2003 al 2005

(in CHF)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1. ONU | | | |
| – Bilancio ordinario (incl. contributo obbligatorio) | 27 956 836 | 26 086 001 | 30 153 190 |
| – Operazioni di mantenimento della pace | 50 810 702 | 60 923 791 | 91 773 642 |
| – Tribunali, programmi, istituti, commissioni ⁴ | 228 269 079 | 254 180 058 | 243 251 428 |
| 2. Agenzie specializzate ⁵ | 76 365 778 | 67 542 847 | 73 825 406 |
| 3. Banca mondiale, Fondo monetario internazionale (Bretton Woods) e istituzioni affiliate ⁶ | 196 666 047 | 216 216 542 | 212 184 546 |
| Totale | 580 068 442 | 624 949 239 | 651 188 212 |
| Cambio USD-CHF | | | |
| 2003 = 1,50 | | | |
| 2004 = 1,35 | | | |
| 2005 = 1,25 | | | |

⁴ Nei settori sviluppo, aiuto umanitario, diritti umani, ambiente, ricerca, formazione

⁵ FAO, IAEA, IFAD, ICAO, OIL, UIL, IMO, UNESCO, UNIDO, UPU, OMS, OMPI, OMM

⁶ GCRAI, FEM, AID, IFC, AMGI

Le organizzazioni internazionali che hanno sede in Svizzera: alcune cifre

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Organizzazioni internazionali che hanno stipulato un accordo di sede con la Svizzera | 25 (di cui 22 a Ginevra) |
| <i>Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra (ONUG)</i> | 1 |
| <i>Agenzie specializzate ONU</i> | 7 |
| Es.: Organizzazione mondiale della sanità (OMS) Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Unione postale universale (UPU, Berna) | |
| <i>Organizzazioni internazionali esterne al sistema delle Nazioni Unite</i> | 17 |
| Es.: 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 che hanno stipulato un accordo fiscale con la Svizzera | 6 |
| Es.: Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA), Consiglio internazionale degli aeroporti (ACI), Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN, Gland/VD) | |
| Organizzazioni internazionali non governative (ONG) | |
| Organizzazioni non governative con sede a Ginevra e con statuto consultivo presso le Nazioni Unite | ca. 250 |
| Federazioni e organizzazioni internazionali sportive | ca. 30 |
| Stati esteri e missioni permanenti | |
| Rappresentanze di Stati esteri presso l'ONUG, l'OMC e la Conferenza sul disarmo a Ginevra, missioni e delegazioni | 227 |
| Riunioni, delegati e visite ufficiali | |
| Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali in Svizzera | ca. 2 100 |
| Delegati ed esperti | ca. 125 800 |
| Capi di Stato, capi di Governo e ministri | ca. 3 000 |
| Informazioni finanziarie (in CHF) | |
| Budget annuo totale delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra | ca. 8 mia. |
| Stima delle spese sostenute in Svizzera dalle organizzazioni internazionali che hanno stipulato un accordo di sede | ca. 4,4 mia. |

Comunità internazionale in Svizzera (cifre arrotondate)

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| Funzionari delle organizzazioni internazionali in Svizzera | ca. 20 000 |
| <i>di cui:</i> Funzionari delle organizzazioni internazionali a Ginevra | ca. 18 000 |
| Membri del personale delle missioni permanenti a Ginevra | ca. 3 600 |
| Funzionari delle organizzazioni quasi governative in Svizzera | ca. 1 000 |
| Collaboratori delle ONG a Ginevra | ca. 2 400 |
| Comunità internazionale (impiegati e rispettive famiglie) in Svizzera | ca. 40 000 |
| Impieghi supplementari legati alla Ginevra internazionale | ca. 14 000 |

Per informazioni supplementari, consultare il sito della Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite (<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge.html> – in francese e in inglese), quelli di altre organizzazioni internazionali a Ginevra e il sito dell'Ufficio cantonale di statistica del Cantone di Ginevra (<http://www.geneve.ch/internationale/la-geneve-internationale/qu-est-ce-que-la-geneve-internationale/> – in francese).