

15.009

Rapporto sulla politica estera 2014

del 14 gennaio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il rapporto sulla politica estera 2014.

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

14 gennaio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il rapporto sulla politica estera 2014 offre un quadro d'insieme della politica estera svizzera nell'anno in rassegna. Nella forma e nella struttura è conforme alla decisione del Consiglio federale del 3 maggio 2011 che conferisce al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) il mandato di sottoporgli ogni anno un resoconto sulle attività di politica estera condotte dalla Svizzera. Conformemente al postulato della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (06.3417), che chiedeva un compendio di tutti i rapporti concernenti la politica estera pubblicati periodicamente, il presente rapporto è inoltre completato da un allegato sulle attività della Svizzera nel Consiglio d'Europa. Mediante il postulato del 14 agosto 2000 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale il Consiglio federale è stato incaricato di rendere conto al Parlamento sulla politica estera svizzera nell'ambito dei diritti dell'uomo, nel corso di ogni legislatura. Pertanto al presente rapporto sulla politica estera è allegato anche il «rapporto sulla politica estera nel settore dei diritti dell'uomo: bilancio 2011–2014 e prospettive».

In adempimento della mozione 10.3212 («Chiaro orientamento strategico della politica estera»), nel febbraio del 2012 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2012–2015). Nel rapporto figurano gli indirizzi strategici seguenti: relazioni con gli Stati confinanti, rapporti con l'Unione europea (UE), stabilità in Europa e nel mondo, partenariati strategici extraeuropei e governance globale. Il rapporto sulla politica estera 2014 è strutturato in funzione di tali priorità ed illustra le modalità con cui nell'anno in rassegna si è provveduto alla loro attuazione. Inoltre comprende un capitolo introduttivo che riassume e analizza la politica estera della Svizzera nell'anno in rassegna e un capitolo sull'attuale tema centrale, la presidenza svizzera dell'OSCE.

L'anno in rassegna ha mostrato quanto sia stato adeguato accordare estrema importanza ad un impegno globale per la pace e la sicurezza e alle relazioni con i partner europei nel contesto della strategia di politica estera del Consiglio federale. Si è trattato di un anno contrassegnato dal susseguirsi di crisi nelle regioni più orientali e meridionali dell'Europa e da una crescente volatilità nella politica mondiale. La Svizzera, con la sua politica estera indipendente, al servizio dei cittadini e partecipativa, è riuscita a fornire contributi utili agli sforzi internazionali per riportare stabilità e margine di manovra multilaterale e a costruire ponti in un contesto internazionale a volte polarizzato. Al contempo la configurazione di rapporti stabili con l'UE è rimasta uno dei compiti principali della politica estera svizzera. In risposta all'accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» da parte di Popolo e Cantoni il 9 febbraio 2014, il Consiglio federale, oltre a voler consolidare e rinnovare la via bilaterale, persegue quale secondo obiettivo strategico un maggiore controllo dell'immigrazione in Svizzera.

Tema centrale: presidenza dell'OSCE nel 2014

L'anno della presidenza svizzera dell'OSCE è stato caratterizzato sin dal suo inizio dalla crisi in Ucraina. Le opportunità di una politica estera autonoma si sono mostrate in modo particolarmente chiaro in questo ruolo di presidente dell'OSCE che si è potuta affermare quale attore internazionale più importante nella gestione della crisi in Ucraina anche grazie agli sforzi di mediazione svizzeri. In generale è stato possibile dare nuova visibilità all'Organizzazione nella veste di mediatore nell'area euroatlantica ed euroasiatica. La Svizzera in questo modo ha potuto consolidare un contesto multilaterale molto importante per il Paese e intende adoperarsi al di là del periodo di presidenza per favorire all'interno dell'OSCE la continuità ed il margine di manovra, impegnandosi per una soluzione della crisi ucraina e il superamento della crisi della sicurezza europea. Grazie alla presidenza OSCE la Svizzera ha potuto acuire la consapevolezza internazionale per la sua politica estera responsabile e credibile. Le esperienze e la solida rete internazionale che ne risultano torneranno utili al nostro Paese nel promuovere i propri interessi e valori.

Stati confinanti

La Svizzera intrattiene con gli Stati confinanti rapporti molto stretti, diversificati e costruttivi. La grande importanza che attribuisce a Germania, Francia, Italia, Liechtenstein e Austria si è manifestata anche nel 2014 nelle intense visite diplomatiche, bilaterali e regionali. Le relazioni hanno potuto essere ulteriormente curate con tutti i capi di Stato e di governo e sono culminate con la visita in Svizzera del Presidente della Repubblica Italiana. Il fatto che il capo del DFAE sia stato contemporaneamente anche Presidente della Confederazione e presidente dell'OSCE ha permesso alla Svizzera un accesso privilegiato ai membri di governi e amministrazioni, in particolare per quel che riguarda la Germania con la quale, a seguito della crisi ucraina, è stato possibile sviluppare a tutti i livelli una stretta cooperazione basata sulla fiducia. Nel 2014 un compito importante è consistito nel concentrare l'attenzione degli Stati confinanti sull'importanza di relazioni stabili tra la Svizzera e l'UE e sui vantaggi di una nuova via bilaterale e nel promuovere la comprensione per l'esigenza di un migliore controllo della migrazione.

Politica europea

Nell'anno in rassegna le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono state contraddistinte dall'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa». Il Consiglio federale è stato occupato in parallelo a lavorare all'attuazione del testo dell'iniziativa, a cercare con l'UE una soluzione nell'ambito della migrazione e a proseguire i colloqui con l'UE in tutti gli altri dossier aperti. I negoziati sulle questioni istituzionali sono stati avviati ed è stato possibile trovare una soluzione all'associazione parziale della Svizzera ai programmi di ricerca europei «Orizzonte 2020» per il periodo da settembre 2014 alla fine del 2016. Nei dossier fiscali si sono compiuti progressi e con l'intesa nell'imposizione delle imprese si è potuto risolvere un'annosa controversia. Il Parlamento ha approvato il credito quadro di 45 milioni di franchi per il contributo all'allargamento per la Croazia.

Stabilità in Europa e nel resto del mondo

Oltre alla crisi ucraina, il critico periodo in esame è stato caratterizzato anche dall'avanzata dell'organizzazione terroristica del cosiddetto Stato islamico in Siria e in Iraq, da quattro catastrofi umanitarie su larga scala in Siria, in Iraq, nel Sudan meridionale e nella Repubblica Centrafricana, nonché dall'epidemia d'ebola. In tutti questi focolai di crisi la Svizzera si è prodigata in particolare nell'aiuto umanitario e per quanto possibile con misure di promovimento della pace. Ai buoni uffici del nostro Paese è stato fatto ricorso in particolare nel quadro dell'impegno nel processo di riconciliazione e riunificazione palestinese. Anche in altri contesti delicati la Svizzera ha messo le sue molteplici attività di cooperazione internazionale al servizio della pace, della stabilità e del rafforzamento dello Stato di diritto. Una delle priorità della collaborazione internazionale è consistita nel consolidare l'impegno profuso in contesti fragili. Il nostro Paese ha cooperato attivamente all'elaborazione dell'agenda per lo sviluppo sostenibile dopo il 2015 (agenda post 2015) esercitandovi una grande influenza. Sulla base della sua esperienza pluriennale nel gestire il problema del denaro dei potentati e delle relative soluzioni, la Svizzera ha organizzato all'inizio di novembre su domanda del G7 l'«Arab Forum on Asset Recovery» (AFAR) a Ginevra. La fondazione del «Global Community Engagement and Resilience Fund» (GCERF) con sede a Ginevra rende possibile la realizzazione di programmi locali intesi a prevenire tendenze alla radicalizzazione che potrebbero sfociare in atti violenti di estremismo e terrorismo.

Partenariati strategici e temi globali

La politica estera svizzera attribuisce grande importanza al consolidamento e alla diversificazione dei partenariati strategici con i Paesi extraeuropei. Tradizionalmente in questo contesto il nostro Paese si impegna nel quadro del principio dell'universalità a curare le relazioni bilaterali non solo con le potenze mondiali e regionali, bensì anche con gli Stati di piccola e media grandezza. Nel 2014, al fine di consolidare la governance globale, la Svizzera ha promosso con successo numerose iniziative in seno al Consiglio dei diritti umani dell'ONU. Ha sostenuto varie aspirazioni riformiste dell'amministrazione dell'ONU intese a modernizzare e a rendere efficiente la gestione, prodigandosi inoltre a favore della riforma del metodo di lavoro del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Ginevra, con il suo carattere internazionale, è un prezioso vantaggio che apporta numerosi benefici alla politica estera svizzera ed è stata oggetto di attenzioni in tal senso. Nell'ambito dell'iniziativa congiunta del CICR e della Svizzera, intesa a garantire un maggior rispetto del diritto umanitario internazionale, hanno avuto luogo alcune consultazioni per valutare l'istituzione nel 2015 di una conferenza degli Stati Parte alle Convenzioni di Ginevra.

Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e servizi consolari

La helpline del DFAE funge da interlocutore per rispondere alle domande concernenti i servizi consolari da parte di persone private, autorità e fornitori privati di prestazioni 24 ore su 24 e 365 giorni all'anno. Con l'applicazione itineris il DFAE sostiene e informa i cittadini svizzeri in tutto il mondo direttamente tramite il loro cellulare. Oltre alla gestione delle crisi, le pianificazioni eventuali per i giochi

olimpici invernali a Soci e per il campionato mondiale di calcio in Brasile hanno costituito un aspetto centrale del Centro gestione di crisi. La politica di non pagare il riscatto chiesto nei casi di sequestro è rimasta una priorità e ha costituito un punto centrale della conferenza internazionale sulla lotta al terrorismo organizzata nell'aprile 2014 a Interlaken dalla presidenza svizzera dell'OSCE.

Informazione e comunicazione

Anche nel 2014 una vasta fascia della popolazione all'estero aveva un'immagine positiva e ben radicata del nostro Paese, fortemente contraddistinta da immagini e prodotti tradizionali. I media esteri invece percepiscono la Svizzera con uno spirito tendenzialmente più critico rispetto al vasto pubblico, ponendo nell'anno in rassegna l'accento in particolare su temi finanziari e fiscali, nonché sulla relazione tra la Svizzera e l'UE sullo sfondo dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Nel 2014 le presenze ai giochi olimpici invernali a Soci, al campionato mondiale di calcio in Brasile e nell'ambito del «Giro del Gusto» in Italia hanno offerto al nostro Paese l'occasione di presentare al pubblico e ai media i propri punti di forza e la propria poliedricità. Specificamente per questi eventi è stato sviluppato ulteriormente il concetto quadro «House of Switzerland» (HoS) come strumento della diplomazia pubblica.

Risorse e rete esterna

In un mondo in continua evoluzione, nel quale gli equilibri globali cambiano, dove nuovi attori svolgono un ruolo sempre più importante (BRIC, Paesi del G20, altri Paesi in transizione) e altri mantengono al contempo la loro importanza per la Svizzera (USA, UE), un Paese indipendente come il nostro con una propria politica estera deve disporre di una rete esterna universale ed efficiente. Il DFAE si prefigge di incrementare ulteriormente la coerenza della politica estera svizzera accelerando la creazione di ambasciate integrate con l'obiettivo «1 sede = 1 rappresentanza svizzera». Nel 2014 è stata estesa la rete delle rappresentanze svizzere all'estero con l'apertura di un'ambasciata a Muskat (Oman) e di un consolato generale a Ho Chi Minh City (Vietnam). I consolati generali di Chicago (USA), Jeddah (Arabia Saudita) e Toronto (Canada) sono stati chiusi, come deciso nel quadro della verifica dei compiti 2014. Inoltre l'ambasciata svizzera in Libia ha dovuto essere chiusa temporaneamente per motivi di sicurezza.

Indice

| | |
|--|------------|
| Compendio | 940 |
| 1 Politica estera svizzera nel 2014: bilancio e prospettive | 946 |
| 1.1 Linee di sviluppo della politica mondiale | 946 |
| 1.1.1 Un anno contrassegnato da crisi | 946 |
| 1.1.2 L'ordine internazionale nello stress test | 948 |
| 1.2 Una politica estera autonoma e partecipativa | 949 |
| 1.3 La compartecipazione è utile alla Svizzera | 950 |
| 1.4 È la rotta giusta | 950 |
| 1.4.1 La presidenza svizzera dell'OSCE quale espressione di una politica estera consapevole delle proprie responsabilità | 951 |
| 1.4.2 Impegno globale a favore della stabilità | 954 |
| 1.4.3 Obiettivi strategici ampliati nelle relazioni con l'UE | 957 |
| 2 La presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014 | 959 |
| 2.1 Profilo | 959 |
| 2.2 La crisi ucraina | 961 |
| 2.3 All'ombra della crisi ucraina: mediazione tra la Repubblica di Moldavia e la Transnistria | 967 |
| 2.4 Priorità della presidenza svizzera dell'OSCE | 968 |
| 2.4.1 Riconciliazione e cooperazione nei Balcani occidentali | 968 |
| 2.4.2 Dialogo e consolidamento della fiducia nel Caucaso del Sud | 969 |
| 2.4.3 Aggiornamento del Documento di Vienna e scambi sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa | 971 |
| 2.4.4 Rafforzamento della governance nel settore della sicurezza | 972 |
| 2.4.5 Attuazione degli impegni della dimensione umana | 972 |
| 2.4.6 Gestione sicura delle catastrofi naturali | 974 |
| 2.4.7 Lotta alle minacce transnazionali | 974 |
| 2.4.8 Continuo sviluppo dell'OSCE: 40 anni dall'Atto finale di Helsinki | 975 |
| 2.4.9 Rafforzamento delle capacità di mediazione | 976 |
| 2.4.10 Maggiore coinvolgimento della società civile e in particolare della gioventù | 977 |
| 2.5 Valutazione e prospettive | 978 |
| 3 Attività di politica estera della Svizzera durante l'anno in rassegna | 980 |
| 3.1 Stati confinanti | 980 |
| 3.2 Politica europea | 984 |
| 3.2.1 Unione europea | 984 |
| 3.2.2 Relazioni con gli altri Stati dell'Europa e dell'Asia centrale | 987 |
| 3.3 Stabilità in Europa e nel mondo | 990 |
| 3.3.1 Consiglio d'Europa | 990 |

| | | |
|-------|--|-------------|
| 3.3.2 | Sicurezza internazionale | 991 |
| 3.3.3 | Cooperazione internazionale | 994 |
| 3.3.4 | Promozione della pace e della sicurezza umana | 1006 |
| 3.3.5 | Politica finanziaria ed economica internazionale | 1016 |
| 3.3.6 | Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giustizia penale internazionale e lotta al terrorismo | 1020 |
| 3.4 | Partenariati strategici e temi globali | 1025 |
| 3.4.1 | Partenariati strategici con Paesi extraeuropei | 1025 |
| 3.4.2 | L'ONU e la Ginevra internazionale | 1037 |
| 3.4.3 | Sviluppo sostenibile | 1042 |
| 3.4.4 | Politiche estere settoriali | 1045 |
| 3.5 | Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e servizi consolari | 1053 |
| 3.6 | Informazione e comunicazione | 1057 |
| 3.7 | Risorse e rete esterna | 1059 |
| | Elenco delle abbreviazioni | 1061 |
| | Indice dei Paesi | 1066 |
| | Allegato: Informazioni complementari riguardanti il Consiglio d'Europa | 1070 |
| | Appendice: Rapporto sulla politica estera in materia di diritti dell'uomo: bilancio 2011–2014 e prospettive | 1093 |

Rapporto

1 Politica estera svizzera nel 2014: bilancio e prospettive

1.1 Linee di sviluppo della politica mondiale

1.1.1 Un anno contrassegnato da crisi

Il 2014 è stato contraddistinto da un susseguirsi di crisi nelle regioni confinanti con l'Europa. La crisi ucraina e le conseguenti tensioni tra la Russia e l'Occidente hanno avuto ripercussioni negative sulla sicurezza europea. Negli Stati ai confini meridionali dell'Europa la situazione nei vari focolai di conflitto è peggiorata e l'instabilità regionale continua ad aumentare. A ciò si aggiunge l'epidemia di ebola nell'Africa occidentale. Raramente la diplomazia internazionale e il sistema umanitario internazionale hanno dovuto affrontare tante sfide come nell'anno in rassegna.

Con la crisi ucraina la guerra è tornata in Europa. Nonostante nel 2012 l'Ucraina abbia ospitato i Campionati europei di calcio assieme alla Polonia, l'anno scorso il Paese è diventato teatro di uno dei conflitti più gravi nello spazio OSCE dopo la caduta del muro di Berlino. Alla fine del 2014 si contavano oltre 4700 morti e molte migliaia di persone in fuga dal conflitto. Nelle regioni contese nella parte orientale del Paese regna una grande emergenza umanitaria.

I motivi della crisi ucraina sono complessi. Dalla dichiarazione di indipendenza nel 1991, l'Ucraina è combattuta tra la Russia e l'Occidente sull'orientamento della propria politica estera. Questa lotta politica interna si è accentuata in tempi recenti, anche perché i partenariati pianificati oltre dieci anni fa tra la Russia, l'UE e la NATO non sono progrediti nella maniera auspicata e perché nel frattempo Mosca si è distanziata sempre più dall'Occidente. Dopo la costituzione dell'Unione euroasiatica, l'Ucraina e altri Stati confinanti con la Russia e l'UE sono confrontati con una situazione di crescente concorrenza geoeconomica e geopolitica.

Con il progredire della crisi ucraina, il conflitto ha messo in luce anche questioni mai risolte sull'identità post-sovietica. Inizialmente, il conflitto verteva soprattutto sulla controversia per la firma di un accordo di associazione con l'UE, sebbene il movimento EuroMaidan chiedesse, oltre a un avvicinamento all'Occidente, anche una migliore gestione del governo e un'amministrazione più vicina alle esigenze dei cittadini. Dopo la repentina caduta della presidenza Janukowitsch nel febbraio 2014 e l'istituzione di un governo di transizione filooccidentale, la Russia ha reagito criticando aspramente Kiev e l'Occidente, annettendo la Crimea in violazione del diritto internazionale e fomentando il separatismo nella parte orientale dell'Ucraina, prevalentemente russofona.

Gli sforzi intrapresi da Kiev al costo di ingenti perdite nell'intento di ripristinare militarmente il controllo dello Stato nelle regioni di Donetsk e Lugansk, occupate da gruppi armati illegali, si sono rivelati infruttuosi. È pur vero che l'accordo raggiunto dalle parti in conflitto nel settembre 2014 in merito a un cessate il fuoco e a un processo politico ha aperto importanti prospettive in vista di una soluzione pacifica della crisi, ma le difficoltà di attuazione degli accordi di Minsk e le posizioni molto divergenti degli attori coinvolti rivelano quanto sia impegnativa questa via.

L'Ucraina non solo è confrontata con enormi sfide politiche, economiche e sociali, ma anche con un altrettanto grande bisogno di riforme.

Nel contesto della crisi ucraina si è notevolmente aggravata anche la sicurezza in Europa. L'annessione della Crimea mette fundamentalmente in discussione i pilastri della politica di sicurezza europea. La frequente violazione dei principi di Helsinki nella crisi ucraina ha comportato una perdita di fiducia e una riduzione della prevedibilità in materia di politica di sicurezza. La polarizzazione tra la Russia e l'Occidente ha conseguenze negative per l'Europa, sia dal punto di vista economico che della politica di sicurezza. Resta da vedere che impatto avranno le crescenti sfide economiche della Russia sulla politica estera di Mosca in seguito alle sanzioni e al calo del prezzo del petrolio.

25 anni dopo la caduta del muro di Berlino, l'Europa deve evitare il consolidamento di nuovi fronti di frattura. Un ordine di sicurezza paneuropeo stabile diventa nuovamente una questione urgente. I dibattiti sull'argomento dipenderanno anche dall'andamento della crisi ucraina.

Mentre, nell'anno in rassegna, la crisi ucraina con tutte le sue conseguenze è stata al centro della politica di sicurezza, i Paesi vicini a meridione dell'Europa sono segnati da anni di crisi. Nel 2014 è di nuovo aumentata l'instabilità nella regione.

Tre anni dopo la «Primavera araba», l'ordine politico e sociale in Libia, Yemen, Siria e Iraq si sta sgretolando. In Egitto è tornato un regime autoritario che lascia poco spazio a una riconciliazione politica e sociale. Solo in Tunisia si intravedono i segnali positivi di un'evoluzione verso una democrazia pluralista. Questi Stati rispondono solo in minima parte alle esigenze dei cittadini in materia di partecipazione, di prospettive economiche e di una vita dignitosa, rivendicate durante le proteste di massa della «Primavera araba». Fino a quando questi Stati non saranno più vicini alle esigenze della popolazione, non promuoveranno lo Stato di diritto, non concederanno spazio alla società civile e non svilupperanno economie competitive e sistemi d'istruzione, è probabile che non sarà possibile raggiungere una stabilità duratura.

La proclamazione di un califfato da parte del cosiddetto Stato Islamico (IS) mostra i rischi legati a uno smembramento degli Stati nella regione. Questa organizzazione terroristica jihadista, che agisce con una violenza inaudita, controlla già ora un vasto territorio in Iraq e in Siria. Oltre a mettere in pericolo l'ordine regionale, costituisce anche una minaccia per la sicurezza internazionale. Il focolaio della crisi siriana diventa un polo d'attrazione per un numero crescente di combattenti stranieri. Nel contempo, la Siria e l'Iraq si annoverano fra gli Stati maggiormente colpiti dalle crisi umanitarie nel 2014. Quasi un cittadino siriano su due è sfollato all'interno del Paese o rifugiato all'estero; dallo scoppio delle rivolte si contano già oltre 200 000 vittime.

Nell'anno in rassegna anche il decennale conflitto israelo-palestinese ha vissuto una dinamica negativa. Dopo il fallimento nell'aprile del 2014 dei colloqui di pace durati nove mesi, nella striscia di Gaza in estate è tornata la guerra con ingenti distruzioni e oltre 2000 vittime. In novembre 2014, sono state ulteriormente prolungate di sette mesi le trattative per una risoluzione della controversia sul programma nucleare iraniano.

Oltre a queste numerose crisi politico-militari, anche il diffondersi dell'ebola nell'Africa occidentale è diventata una delle grandi sfide che la comunità internazio-

nale deve affrontare. Alla fine del 2014, i decessi causati dall'epidemia erano oltre 7500 con Liberia, Sierra Leone e Guinea fra i Paesi più colpiti. L'epidemia non ha soltanto gravi conseguenze nell'ambito dell'assistenza sanitaria nei Paesi coinvolti, ma anche in quello della sicurezza, dell'approvvigionamento dei beni alimentari e della situazione economica. Per la prima volta nella sua storia, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha dichiarato che una crisi sanitaria costituiva una minaccia alla sicurezza internazionale.

Nonostante l'aumento delle crisi nelle regioni orientali e meridionali confinanti con l'Europa, nei Paesi limitrofi della Svizzera è regnata una relativa stabilità. L'UE si trova comunque a dover affrontare grandi sfide tuttora in corso: la crisi dell'euro non è ancora superata, la disoccupazione rimane elevata in numerosi Stati e la crescita è moderata. Dalle elezioni europee nel 2014 è emerso un chiaro aumento dell'euroscetticismo. La permanenza della Gran Bretagna nell'UE è incerta. Nonostante ciò, i 28 Stati membri dell'Unione rappresentano un'ancora di stabilità in Europa e contribuiscono in maniera determinante alla sicurezza e al benessere della Svizzera.

1.1.2 L'ordine internazionale nello stress test

L'accumularsi di crisi va di pari passo con una crescente volatilità della politica mondiale e una mancanza di trasparenza. Non si delinea un ordine internazionale stabile in grado di rispecchiare la riattribuzione dei poteri a livello globale e le aspettative di tutti gli attori principali. Lo *status quo* regionale è stato posto più volte in discussione non solo nell'area post-sovietica e nel Vicino Oriente, ma anche nell'Asia orientale. Oltre al ritorno della geopolitica, si denota un minor rispetto delle regole internazionali. Le numerose violazioni del diritto internazionale nel 2014 destano preoccupazione.

In questo contesto, la gestione congiunta delle crisi e delle sfide globali diventa un compito molto impegnativo. Tuttavia, nell'anno in rassegna la comunità internazionale ha anche dimostrato di sapere elaborare soluzioni consensuali e sviluppare una forza costruttiva, nonostante tutte le divergenze. L'incapacità di agire del Consiglio di sicurezza dell'ONU nei confronti della guerra siriana e della crisi ucraina non deve sminuire il fatto che nel 2014 sono stati conseguiti progressi concreti e adottate misure importanti in altri settori.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha infatti deciso, nell'aprile 2014, il dispiegamento di una missione integrata di stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana, composta di circa 10 000 caschi blu. Attualmente, sono impegnate oltre 120 000 persone in 16 missioni di pace, di cui 90 000 caschi blu. Nella lotta contro l'ebola, il Consiglio di sicurezza ha istituito per la prima volta una missione integrata per far fronte ad un'emergenza sanitaria e ha dimostrato di essere in grado di agire anche adottando, in settembre, una risoluzione contro i combattenti terroristi stranieri e misure vincolanti per tutti gli Stati.

Con l'adozione del pacchetto di Bali, confermata in dicembre 2014, i 160 Stati membri dell'OMC hanno concluso, per la prima volta nella storia quasi ventennale dell'Organizzazione, un accordo commerciale multilaterale. L'intenso lavoro negoziale preparatorio per definire le nuove strategie di collaborazione internazionale per uno sviluppo sostenibile (agenda post 2015), che dovranno essere adottate in un vertice ONU in settembre 2015, si è svolto in modo costruttivo e mirato. Secondo

quanto negoziato nell'anno in rassegna, permangono intatte anche le opportunità di sottoscrivere un nuovo accordo sostanziale sul clima, vincolante per tutti gli Stati entro il vertice sul clima dell'ONU, previsto a fine 2015.

In un mondo multipolare non chiaramente definito, un multilateralismo effettivo è possibile e più che mai necessario. Spetta alla diplomazia impostare i rispettivi processi con la perseveranza, la credibilità, la creatività e la capacità di compromesso necessarie. Nella sua veste di attore indipendente, la Svizzera può sempre svolgere un importante ruolo di intermediario.

1.2 Una politica estera autonoma e partecipativa

Anche nel 2014 la Svizzera si è contraddistinta per l'elevata stabilità interna ed è tuttora molto ben posizionata nel confronto internazionale. La sua forza economica è di gran lunga superiore alla media rispetto alla densità di popolazione. In termini di prodotto interno lordo, la Svizzera si situa fra le venti maggiori economie mondiali ed è ai primi posti per quanto riguarda la capacità d'innovazione e la competitività. I tassi di disoccupazione, inflazione e corruzione sono relativamente bassi e il tenore di vita decisamente elevato.

La stabilità e la prosperità della Svizzera sono dovute a molteplici fattori fra cui la cultura e le istituzioni politiche, il sistema educativo competitivo, le intense relazioni internazionali e l'apertura al mondo. Anche la sua politica estera vi contribuisce in maniera importante.

La politica estera della Svizzera è autonoma e partecipativa. Nell'anno in rassegna queste caratteristiche si sono dimostrate molto valide. Le opportunità correlate a una politica estera autonoma sono state particolarmente evidenti. La Svizzera, quale Stato europeo che difende i valori occidentali senza essere membro né dell'UE né della NATO, può svolgere un ruolo specifico nell'ambito della promozione della pace. Ha libertà di azione e può fungere da intermediario nel contesto internazionale in crisi e in parte polarizzato.

Nel 2014, la Svizzera ha svolto questo ruolo soprattutto in seno all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Durante l'anno di presidenza, in qualità di Paese autonomo e credibile, la Svizzera ha mediato soluzioni di compromesso, dimostrando la grande utilità dell'Organizzazione e contribuendo alla sua rivitalizzazione. Ma nell'anno in rassegna la Svizzera ha fornito buoni uffici anche in altri contesti, come nel conflitto mediorientale (vedi sotto). Autonomia non significa in alcun modo che la Svizzera agirebbe prevalentemente da sola; promuovere efficacemente la pace è ora più che mai un impegno collettivo.

La Svizzera può apportare un utile contributo soprattutto quando acquista credibilità con la sua presenza a lungo termine e lo sviluppo di competenze e capacità. In particolare, svolge un ruolo di mediazione in sintonia con la politica estera autonoma quando assume un impegno globale in loco, dispone di una vasta rete di contatti, gode della fiducia degli attori coinvolti e ha una conoscenza approfondita dei fatti.

Proprio nei periodi di crisi la Svizzera può e deve partecipare allo sviluppo delle relazioni internazionali, nonché fornire il suo contributo specifico nell'ambito degli sforzi internazionali per gestire i conflitti e le sfide comuni. La neutralità comporta anche una particolare responsabilità. Inoltre, un impegno della Svizzera a favore

della pace e della sicurezza non giova solo alla comunità degli Stati. È altresì e soprattutto nell'interesse della Svizzera.

1.3 La partecipazione è utile alla Svizzera

La salvaguardia dell'indipendenza, della sicurezza e della prosperità della Svizzera esige oggi una politica estera partecipativa e impegnata a favore della sicurezza internazionale e della stabilità, nonché del rispetto del diritto internazionale. Direttamente o indirettamente questa strategia giova anche alla popolazione svizzera. Il nostro impegno all'estero è altresì particolarmente utile per il fatto che la politica estera svizzera è aperta alle esigenze dei cittadini.

I punti forti della Svizzera sono quindi il fulcro della sua politica estera; il nostro Paese si impegna per favorire il dialogo, l'integrazione, la condivisione del potere e l'intesa tra i gruppi etnici e linguistici, come pure tra il centro e le regioni. Basta guardare la mappa dei conflitti in corso per rendersi conto dell'importanza di questi principi. Con la sua politica estera, la Svizzera promuove anche i valori in cui crede, fra cui l'alleviamento della sofferenza e della povertà, il rispetto dei diritti umani, la promozione della democrazia, la convivenza pacifica dei popoli e la conservazione delle risorse naturali.

La politica estera svizzera è vicina ai cittadini anche perché il popolo sovrano può influenzarne l'impostazione. Con l'adozione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014, i cittadini svizzeri hanno incaricato il Consiglio federale di gestire più attivamente l'immigrazione. Al tempo stesso, hanno espresso in più di una votazione la volontà di mantenere la via bilaterale con l'UE. Il Consiglio federale deve ora attuare e conciliare entrambe queste volontà popolari.

La politica estera autonoma della Svizzera comporta molti vantaggi, ma a volte può anche avere un prezzo. È compito della diplomazia ricorrere a questi vantaggi per difendere gli interessi della Svizzera e promuoverne i valori, pur riducendo al minimo il prezzo da pagare. Perciò è necessario anticipare sviluppi importanti, sfruttando per esempio i vantaggi di una politica di libero scambio indipendente e, nel contempo, confrontandosi fin d'ora con le possibili conseguenze per la Svizzera di un Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP).

Perseguire una politica estera autonoma e partecipativa nell'era della globalizzazione è un compito impegnativo. Oltre a strumenti atti a fornire una panoramica indipendente, richiede una rete esterna vasta ed efficiente, personale adeguato, strumenti efficaci a sostegno dei cittadini svizzeri all'estero, una comunicazione internazionale attiva, una stretta correlazione della diplomazia bilaterale e multilaterale e una coerenza generale possibilmente elevata.

1.4 È la rotta giusta

Nell'ambito della strategia di politica estera 2012–2015, il Consiglio federale ha delineato le priorità di politica estera per la sessione legislativa. In particolare, ha fissato quattro priorità strategiche, ovvero lo sviluppo delle relazioni con i Paesi vicini, l'adeguamento e il rafforzamento delle relazioni con l'UE, il proseguimento e il conformarsi dell'impegno svizzero a favore della stabilità in Europa, nelle sue

regioni confinanti e nel resto del mondo, nonché il rafforzamento e la diversificazione dei partenariati strategici della Svizzera, unitamente a un impegno volto a migliorare il buon governo globale e a promuovere la Ginevra internazionale.

Il Consiglio federale presenterà una strategia di politica estera anche per la prossima legislatura. Pensando al 2014, si può affermare che la grande importanza attribuita dall'attuale strategia a un impegno globale a favore della pace e della sicurezza e alle relazioni con l'Europa si è dimostrata valida. La rotta strategica indicata in materia di politica estera svizzera ha dato buoni risultati.

Durante la presidenza dell'OSCE, nell'anno in rassegna la Svizzera ha condiviso gran parte delle responsabilità nell'ambito degli sforzi intrapresi a favore della sicurezza e della stabilità in Europa, operando in un'organizzazione che corrisponde sostanzialmente ai punti di forza, agli obiettivi e alle esigenze della sua politica estera. Oltre a questo impegno nell'OSCE, la Svizzera ha fornito anche un importante e innovativo contributo per promuovere la stabilità e una governance globale efficace. Infine, un'ulteriore priorità è stata conferita agli sforzi effettuati per consolidare e rinnovare la via bilaterale con l'UE e, nel contempo, all'attuazione del nuovo articolo costituzionale in materia di immigrazione.

1.4.1 La presidenza svizzera dell'OSCE quale espressione di una politica estera consapevole delle proprie responsabilità

Da sempre, l'OSCE costituisce un importante quadro operativo per la politica estera della Svizzera. Si adopera per una sicurezza cooperativa ed estesa che va creata attraverso il dialogo inclusivo, un clima di fiducia, norme comuni e la collaborazione in un ampio spettro di campi. L'OSCE dispone inoltre di svariati strumenti sul piano civile per la prevenzione e la risoluzione di conflitti. È nel frattempo piattaforma di dialogo e attore nella gestione delle crisi. È consona alla Svizzera anche perché adotta le proprie decisioni sul principio del consenso e gli impegni che si assume sono di natura politica. Inoltre per iniziativa della Svizzera nell'Atto finale di Helsinki del 1975 è ancorato il diritto alla neutralità.

La Svizzera ne ha assunto la presidenza nel 2014, primo Paese a farlo per la seconda volta dal 1996. L'assunzione di questa funzione impegnativa ne testimonia la disponibilità ad apportare il proprio contributo all'obiettivo comune di accrescere la sicurezza in Europa attraverso i propri specifici punti di forza. La situazione della sicurezza in Europa è certamente peggiorata nell'anno in rassegna, ma la Svizzera è stata in grado di dare nuovo lustro all'OSCE quale organizzazione unificatrice nell'area euroatlantica ed euroasiatica. L'OSCE è l'unico foro di dialogo in cui tutti gli attori della crisi ucraina e della crisi della sicurezza europea continuano a dialogare. Sebbene il dibattito su questi argomenti dia spesso adito a controversie, l'OSCE è riuscita ad affermarsi quale attore principale della gestione operativa della crisi in Ucraina, fornendo contributi importanti agli sforzi di allentamento della tensione.

La crisi ucraina ha caratterizzato la presidenza svizzera dell'OSCE fin da principio. In veste di presidente dell'OSCE, il capo del Dipartimento degli affari esteri ha condotto una diplomazia di gestione delle crisi attiva e unificante. La concomitanza con la carica di presidente della Confederazione gli ha facilitato importanti contatti

con i massimi interlocutori di tutte le parti rilevanti nell'ambito della crisi. La Svizzera ha promosso il dialogo anche a Vienna, sede dell'OSCE, e all'interno dell'Ucraina.

Ha svolto un ruolo importante l'ambasciatrice Heidi Tagliavini in veste di rappresentante della presidenza dell'OSCE nel gruppo di contatto trilaterale, dove alti rappresentanti di Ucraina, Russia e OSCE cercano vie di uscita dalla crisi nell'Est dell'Ucraina. Gli accordi di Minsk sono stati sottoscritti nell'ambito del gruppo di contatto che svolge altresì un ruolo centrale per i negoziati in corso sull'attuazione degli accordi. A richiesta della presidenza serba, l'ambasciatrice Tagliavini è riconfermata nella sua funzione per il 2015.

Per la prima volta da oltre dieci anni, i 57 Paesi membri dell'OSCE sono giunti a un'intesa sull'avvio di due nuove missioni sul campo, una minore missione di osservazione in due posti di frontiera russi, nonché la missione di osservazione in Ucraina, la *Special Monitoring Mission to Ukraine* (SMM). Queste decisioni consensuali sono frutto anche degli sforzi di mediazione della Svizzera al tavolo delle trattative e sono la prova che l'OSCE, malgrado le divergenze, è in grado di raggiungere compromessi e capace di agire. L'SMM, che può impiegare fino a cinquecento osservatori, è assurta a strumento chiave dell'allentamento della tensione in Ucraina. Nell'anno in rassegna, tredici Svizzeri si sono impegnati nell'SMM e due nella missione di osservazione delle frontiere. La Svizzera ha inoltre sostenuto l'SMM con un contributo di 2,9 milioni di franchi divenendone il patrocinatore principale.

La politica estera autonoma della Svizzera si è rivelata un vantaggio nella crisi ucraina, dove il suo impegno quale «costruttrice di ponti» le è valso la fiducia di tutte le parti. Questa sua credibilità poggia anche sul fatto che il Consiglio federale ha condannato l'annessione della Crimea da parte della Russia in quanto violazione del diritto internazionale, pur mantenendo aperti i canali del dialogo con Mosca. La Svizzera ha assunto una posizione credibile e indipendente anche in materia di politica sanzionatoria. Non ha ripreso le sanzioni decretate dall'UE contro la Russia, adottando però le misure necessarie per evitare che queste possano essere aggirate sul territorio svizzero.

Malgrado l'enfasi posta sulla crisi in Ucraina, la Svizzera ha accelerato anche i lavori nei temi prioritari che aveva individuato prima di assumere la presidenza. Come spiegato nel capitolo seguente sulla presidenza dell'OSCE, il progresso registrato non è stato uniforme su tutti i fronti. In parte questo è dovuto alla crisi ucraina, in parte però è l'espressione di una crescente diffidenza di alcuni Stati nei confronti degli impegni nella dimensione umana dell'OSCE. Erano quindi tanto più importanti per la Svizzera le cinque conferenze con la società civile, frutto del suo impegno diplomatico, sfociate in raccomandazioni indirizzate dalla presidenza ai Paesi membri dell'OSCE. Si è rivelato altrettanto soddisfacente il progetto «Modello OSCE» nel quadro del quale 57 giovani hanno concordato un piano d'azione giovanile con l'ambizione di farne un modello d'ispirazione per un piano d'azione proprio dell'OSCE.

Nel corso del Consiglio dei ministri dell'OSCE del dicembre 2014 a Basilea si sono potute adottare per consenso tutta una serie di decisioni e dichiarazioni in ambiti importanti come la lotta al terrorismo. I Paesi OSCE hanno evidenziato come anche in tempi di accresciuta tensione siano indispensabili proposte di soluzione improntate alla cooperazione, per affrontare opportunamente le sfide comuni in materia di politica di sicurezza.

Anche il Consiglio dei ministri si è svolto all'insegna della crisi in Ucraina. Il numero record di partecipanti – 53 ministri e circa 1300 delegati – è un'indicazione dell'importanza attribuita all'OSCE in questa crisi e della rinomanza che ha acquisito sul piano internazionale. Questo incontro ha funto da foro di dialogo su svariati aspetti della crisi ucraina e della crisi della sicurezza in Europa, con la novità introdotta dalla presidenza di completare le sedute del Consiglio con discussioni informali.

Con la presidenza dell'OSCE la Svizzera è riuscita ad apportare contributi preziosi sul piano internazionale alla promozione della sicurezza e della cooperazione in Europa in un contesto difficile. In tal modo, ha soddisfatto un obiettivo cruciale della sua strategia di politica estera e, nel contempo, insieme all'OSCE, ha saputo consolidare un campo d'azione importante per lei. Con il suo impegno la Svizzera ha rafforzato ulteriormente la credibilità della sua politica estera ed è stata in grado di far valere la competenza e l'affidabilità della propria diplomazia. Gli interventi del presidente al Consiglio di sicurezza dell'ONU, al Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE, in occasione del vertice NATO in Galles oppure nel quadro delle Conferenze degli ambasciatori di Berlino e Tallinn hanno contribuito ad accrescere la consapevolezza internazionale nei confronti della politica estera svizzera responsabile.

Di utilità per la Svizzera è pure la fitta rete di connessioni che la presidenza dell'OSCE le ha procurato. Si sono infatti potute rafforzare le relazioni con numerosi dei 57 Stati OSCE, sia sul piano politico, sia su quello diplomatico. Il presidente della Confederazione si è avvalso degli incontri tenutisi nel quadro della presidenza dell'OSCE per affrontare anche altri argomenti, come per esempio le relazioni tra la Svizzera e l'UE. I partenariati bilaterali e l'esperienza maturata grazie alla presidenza sono di particolare rilevanza per un attore indipendente come la Svizzera.

La Svizzera intende impegnarsi per la continuità e la capacità di azione dell'OSCE anche oltre l'anno della sua presidenza. Quale membro della troika nel 2015 lavorerà in stretto contatto con la Serbia, Paese presidente di turno, e con la Germania, che assumerà la presidenza nel 2016. Quanto alla crisi in Ucraina, la Svizzera intende impegnarsi maggiormente sul piano bilaterale anche al di fuori dell'OSCE e collaborare con attori della società civile ucraina. Contribuirà anche ai lavori del *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, un progetto varato durante la sua presidenza e teso, tra l'altro, a individuare nuove vie per rafforzare la sicurezza cooperativa in Europa.

Inoltre la Svizzera si adopererà per un maggiore impegno dell'OSCE nelle questioni commerciali e di sicurezza, la cui importanza è stata evidenziata dalla crisi ucraina. Poiché nel 2015 assumerà la presidenza degli Stati partner asiatici dell'OSCE, s'impegnerà in definitiva anche per la promozione dei principi di sicurezza cooperativa in Asia orientale, dove destano preoccupazione i crescenti rischi di politica di sicurezza indotti da strutture di sicurezza multilaterali poco sviluppate.

1.4.2 Impegno globale a favore della stabilità

Oltre la presidenza dell'OSCE, nell'anno in esame la Svizzera si è impegnata su tutti i fronti a favore della stabilità internazionale.

Nell'ambito dello sviluppo sostenibile globale i lavori preparatori per le trattative sull'agenda post 2015 sono un'area prioritaria. Il bilancio del precedente quadro politico-strategico della cooperazione allo sviluppo, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio con orizzonte 2015, è positivo in settori importanti: per esempio, gli indici di povertà estrema e di mortalità infantile sono stati dimezzati e sono stati registrati progressi nel settore della salute in generale. La cooperazione allo sviluppo genera risultati. È pertanto significativa l'elaborazione del nuovo quadro di riferimento con orizzonte 2030.

Costituisce una novità il fatto che l'agenda post-2015 si applichi a tutti i Paesi e che unisca sviluppo sociale ed economico con la tutela e l'uso sostenibile delle risorse naturali. È improntata allo sviluppo sostenibile. È stato possibile inserire la posizione della Svizzera in procedure e documenti chiave dell'agenda post-2015, con enfasi negli ambiti di risorse idriche, salute, parità di genere, pace e società inclusive, produzione e consumo sostenibili, mitigazione del rischio di catastrofi e migrazione. Numerose proposte formulate dalla Svizzera sono state accolte e ora rappresentano una base per le trattative.

Un'altra priorità è stata l'ampliamento dell'impegno in Stati fragili per i quali è accantonato il 40 per cento del bilancio della cooperazione bilaterale allo sviluppo. In questo contesto, la Svizzera ha assunto la copresidenza della rete internazionale sui conflitti e le situazioni di fragilità dell'OSCE che definisce norme internazionali e promuove il dialogo tra partner allo sviluppo. Con il suo impegno in situazioni di fragilità, la DSC tiene conto del fatto che crisi, conflitti e catastrofi sono tra gli ostacoli principali allo sviluppo e che oggi quasi la metà dei poveri vive in regioni fragili.

È stata inoltre attribuita grande importanza all'attenuazione dei rischi mondiali. Nel tema di rilevanza globale «acqua», è stata portata avanti l'iniziativa «*Blue Peace*» per promuovere una migliore gestione transfrontaliera dell'acqua. Sono in fase di elaborazione le direttive del DFAE per un impegno interdipartimentale nell'ambito della sicurezza idrica. Con una dotazione del Fondo globale per l'ambiente e del nuovo Fondo verde per il clima, che diventerà operativo nel 2015, si è potuto rafforzare il sostegno ai programmi climatici. Nell'ambito della sicurezza alimentare, la Svizzera si è adoperata per portare a termine con successo i negoziati sui principi per gli investimenti responsabili nell'agricoltura. Nel tema di rilevanza globale «salute», sono state appoggiate, in collaborazione con il settore privato, fra l'altro procedure economiche per la diagnosi di malattie tropicali trascurate e per lo sviluppo di nuove sostanze.

Il cumulo di crisi nell'anno in rassegna traspare nel volume record di 52 milioni di rifugiati su scala mondiale e in un'emergenza umanitaria immensa. L'aiuto umanitario urgente della Svizzera ha concentrato i propri interventi sulle quattro maggiori catastrofi umanitarie di Siria, Iraq, Sudan del Sud e Repubblica centrafricana. La Svizzera ha inoltre stanziato 29 milioni di franchi entro la fine del 2014 per prestare aiuto alle persone nei Paesi colpiti dall'Ebola. Tali aiuti comprendono anche 30 tonnellate di materiale protettivo e di primo soccorso.

Nella promozione della pace e della sicurezza internazionali i focolai di crisi negli Stati ai confini meridionali dell'Europa sono stati una priorità importante nell'impegno della Svizzera. I buoni uffici della Svizzera hanno per esempio portato frutto nel contesto del conflitto in Medio Oriente. Nell'ambito del suo impegno attivo nel processo di riconciliazione e riunificazione palestinese, presupposto per la realizzazione di una soluzione a due Stati, la Svizzera ha svolto un ruolo fondamentale nell'elaborazione di una tabella di marcia per la graduale reintegrazione dell'amministrazione civile in strutture nazionali palestinesi a Gaza. Su richiesta dei partiti locali interessati e con il consenso degli attori internazionali coinvolti, ha promosso una soluzione transitoria alla crisi dei salari che concerne membri dell'amministrazione civile di Gaza come medici e insegnanti.

Per la sua politica estera autonoma la Svizzera continua a svolgere il ruolo di potenza protettrice degli Stati Uniti in Iran. Ha appoggiato inoltre le trattative sul programma nucleare iraniano, cofinanziando le attività dell'Agencia internazionale per l'energia atomica (IAEA) in vista della verifica dell'accordo interinale concluso nel novembre 2013 a Ginevra e ha partecipato alle spese di distruzione dello stock di armi chimiche siriane. In Nordafrica la Svizzera prosegue il suo impegno per la promozione dello stato di diritto, dei diritti umani e delle attività della società civile. Nel processo di pace nel Sudan del Sud sostiene l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD), incaricata dei negoziati di pace, tra l'altro attraverso il potenziamento delle capacità di mediazione dei Paesi membri dell'IGAD. La Svizzera intende applicare gli insegnamenti tratti dallo sviluppo delle capacità di mediazione in seno al DFAE ad altri Paesi come pure a organizzazioni come l'OSCE.

Nel Caucaso del Sud la Svizzera ha intensificato il suo impegno per la gestione dei tre conflitti di secessione (Abkhazia, Ossezia meridionale, Nagorno-Karabakh). Ulteriori fulcri della promozione civile della pace sono i Balcani occidentali, l'Asia meridionale e sudorientale, la regione dei Grandi Laghi, l'Africa occidentale e centrale e il processo di pace in Colombia. La Svizzera intrattiene inoltre dialoghi o consultazioni bilaterali per la promozione dei diritti umani in sei Paesi (Cina, Nigeria, Russia, Senegal, Tagikistan e Vietnam).

Per coerenza, il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 comprenderà, oltre ai crediti quadro per le attività di DSC e SECO, per la prima volta anche quelli della Divisione Sicurezza umana. Allo stesso modo sarà privilegiata con maggiore frequenza l'elaborazione di strategie di cooperazione per coordinare ancora meglio in loco gli svariati strumenti e attività nei campi di sviluppo, aiuti umanitari, promozione della pace, diritti umani e diritto internazionale.

L'impegno teso a rafforzare il diritto internazionale è importante più che mai per la Svizzera. In questi tempi di crescenti tensioni internazionali, il diritto internazionale riveste un'importanza centrale nella tutela dalla politica di potere e dall'arbitrarietà. Un ordine internazionale fondato su regole è essenziale per la sicurezza, il benessere e l'indipendenza della Svizzera.

Fulcro delle attività della Svizzera in questo settore è tradizionalmente il rafforzamento del diritto umanitario internazionale. Nel quadro di un'iniziativa congiunta con il CICR per garantire un maggiore rispetto del diritto umanitario, nell'anno in rassegna si sono tenute consultazioni in vista di organizzare, nel 2015, una conferenza degli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra. Dopo ampie consultazioni, la Svizzera, Stato depositario della IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione

delle persone civili in tempo di guerra, ha inoltre convocato il 17 dicembre 2014 una conferenza delle Alte Parti contraenti per l'attuazione di questa convenzione nei Territori Palestinesi occupati, Gerusalemme Est compresa. Le 126 Parti contraenti che hanno partecipato a questa conferenza a Ginevra hanno adottato per consenso una dichiarazione che richiama i principi del diritto umanitario internazionale per tutti i belligeranti e valuta con spirito critico gli sviluppi giuridici dal 2001 in poi, data dell'ultima dichiarazione nel quadro di una tale conferenza.

Nel 2014 la Svizzera ha lanciato un'iniziativa tesa all'incremento dell'efficienza della Corte penale internazionale. Successivamente, forte della sua pluriennale esperienza nella gestione di averi di potentati e delle soluzioni sviluppate, ha organizzato a Ginevra nel novembre 2014, su richiesta del G7, l'*Arab Forum on Asset Recovery*. Infine la Svizzera si è impegnata in varie tribune internazionali, come l'OSCE, l'ONU e il *Global Counterterrorism Forum* per la lotta al terrorismo sulla base del diritto internazionale.

Per risolvere le sfide mondiali, sono importanti per uno Stato come la Svizzera, oltre al rispetto del diritto internazionale, anche strutture e regimi multilaterali efficienti. Anche nell'anno in rassegna la Svizzera è stata molto attiva in seno all'ONU e ha contribuito a plasmarne le attività. Assume per esempio un ruolo guida nell'ambito del perfezionamento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza. Conduce il cosiddetto gruppo ACT che persegue una riforma in tema di responsabilità, coerenza e trasparenza. La Svizzera si è inoltre prodigata affinché in futuro sia incrementata la quota del bilancio ordinario, attualmente del tre per cento, stanziata per la promozione e la tutela dei diritti umani, uno dei tre pilastri dell'ONU. La Svizzera si adopera inoltre per un'economia responsabile che rispetti i diritti umani. Promuove il dialogo tra il settore privato e la società civile e appoggia iniziative autonome e pluripartitiche con la partecipazione di svariati gruppi d'interesse, come per esempio il «*Voluntary Principles on Security and Human Rights*» che la Svizzera ha presieduto fino a marzo 2014. L'ampio impegno della Svizzera a favore del rafforzamento della capacità d'azione dell'ONU è riconosciuto in campo internazionale e le conferisce un capitale politico in seno alle Nazioni Unite.

La Svizzera si adopera inoltre a favore di efficienti organismi multilaterali di disarmo e di non proliferazione degli armamenti. Dal settembre 2014 è membro per tre anni del Consiglio dei governatori dell'AIEA e partecipa ai dibattiti in vista di una riforma delle misure di sorveglianza in materia nucleare (*safeguards*). Nell'anno in esame ha inoltre assunto la presidenza della Convenzione sulle armi biologiche e tossiniche.

Infine, con l'assidua promozione della Ginevra internazionale, la Svizzera fornisce anche un importante contributo alla governance mondiale. Con la conferenza internazionale per la pace in Siria in gennaio e i negoziati sull'Ucraina nell'aprile del 2014, Ginevra ha svolto anche lo scorso anno un ruolo importante sulla scena politica mondiale. Inoltre, dall'anno in rassegna avrà sede a Ginevra il *Global Community Engagement and Resilience Fund*, il quale svolgerà in futuro un ruolo importante nella lotta alle cause del terrorismo. La Svizzera inoltre ha proposto Ginevra quale sede per il Segretariato del Trattato sul commercio delle armi al fine di creare le condizioni ideali per la sua messa in opera.

La posizione geografica e il carattere internazionale di Ginevra costituiscono un vantaggio importante per la politica estera della Svizzera. La singolare concentrazione di svariati attori internazionali a Ginevra presenta l'opportunità di esercitare

influenza e di tessere stretti contatti con importanti istituzioni e attori e conferisce alla Svizzera ulteriore attendibilità. La Maison de la Paix, recentemente inaugurata, favorirà ulteriormente la collaborazione tra gli svariati attori in loco e la posizione di Ginevra quale città della pace. Con l'adozione del messaggio del 19 novembre 2014¹ sulle misure intese a rafforzare il ruolo della Svizzera quale Paese ospitante, la Confederazione ha evidenziato la grande importanza che attribuisce alla promozione dell'attrattiva e della competitività della Ginevra internazionale.

1.4.3 Obiettivi strategici ampliati nelle relazioni con l'UE

Da diversi anni l'obiettivo strategico della politica europea della Svizzera è consolidare e rinnovare la via bilaterale con l'UE. Il Consiglio federale persegue con perseveranza questo obiettivo. Alla fine del 2013 aveva adottato il mandato negoziale sulle questioni istituzionali e nell'anno in rassegna ha proseguito questi sforzi. Tuttavia ne ha ampliato gli obiettivi strategici in conseguenza dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» approvata dal Popolo il 9 febbraio 2014. Oltre al rafforzamento della via bilaterale, il Consiglio federale persegue quale secondo obiettivo strategico una maggiore regolazione dell'immigrazione in Svizzera.

Il nuovo articolo costituzionale (art. 121a Cost.²) prevede di limitare l'immigrazione mediante contingenti e tetti massimi annuali, nonché di applicare al mercato del lavoro svizzero il principio di preferenza agli Svizzeri. Il Consiglio federale ha avviato celermente i lavori per l'attuazione di questo mandato costituzionale. Sulla base di un piano di attuazione presentato nel mese di giugno, all'inizio del 2015 adotterà l'avamprogetto di una legge d'esecuzione.

Con l'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» il Popolo non si è pronunciato contro la via bilaterale con l'UE. Negli scorsi anni, numerose votazioni hanno mostrato chiaramente che l'attaccamento alla via bilaterale è espressione della volontà del Popolo. Anche il rifiuto dell'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» (cosiddetta iniziativa Ecopop) da parte di Popolo e Cantoni il 30 novembre 2014 può essere interpretato in questa luce. Il Consiglio federale lavora pertanto attivamente al doppio obiettivo del rinnovo della via bilaterale e del rafforzamento della regolazione dell'immigrazione.

Tuttavia, il nuovo articolo costituzionale è inconciliabile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP) sottoscritto tra la Svizzera e l'UE³ e la diplomazia svizzera intende pertanto trovare una soluzione. Entro la fine dell'anno in esame l'UE non ha accolto la richiesta della Svizzera di rinegoziare e adeguare l'ALCP. L'argomento avanzato ripetutamente è che la libera circolazione delle persone è un principio fondamentale del mercato interno e un diritto inalienabile dei cittadini dell'UE. L'UE si è tuttavia dimostrata disposta a una discussione in merito a problemi di attuazione dell'ALCP. Su tale base, il Consiglio federale intende approvare a inizio 2015 un mandato di negoziazione per la revisione dell'ALCP.

¹ FF 2014 7963

² RS 101

³ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681

La Svizzera compie sforzi notevoli per convincere tutti i 28 Paesi membri dell'UE della necessità per l'Unione di avviare tali negoziati. Nell'anno in rassegna sono stati numerosi gli incontri con rappresentanti dei Paesi dell'UE. Il Presidente della Confederazione ha incontrato personalmente 23 omologhi di Paesi UE per esaminare le relazioni bilaterali. In particolare con i Paesi confinanti, con i quali la Svizzera è strettamente legata, si sono tenuti numerosi incontri ai massimi livelli. A margine del Consiglio dei ministri dell'OSCE si è svolto un primo scambio con la nuova rappresentante dell'UE per gli affari esteri, Federica Mogherini, incentrato sul tema delle relazioni bilaterali.

La Svizzera si aspetta dall'UE un atteggiamento costruttivo. La profonda integrazione fa sì che sussista un interesse reciproco in relazioni bilaterali stabili. La Svizzera è il quarto partner commerciale dell'UE in termini di valore degli scambi e fornisce un contributo importante alla stabilità e alla coesione in Europa. Il 55 per cento delle esportazioni di merci della Svizzera è destinato all'area UE e il 73 per cento delle importazioni ne proviene. Il 43 per cento degli investimenti diretti della Svizzera all'estero sono effettuati nell'UE (2013: circa 465 mia. CHF) e l'82 per cento del capitale straniero in Svizzera proviene dall'UE (2013: complessivamente circa 562 mia. CHF). Inoltre 430 000 Svizzeri vivono e lavorano nell'UE. Quasi 1,3 milioni di cittadini UE vivono dal canto loro in Svizzera e ne costituiscono pertanto circa il 15 per cento della popolazione residente. A questi si aggiungono circa 288 000 frontalieri che attraversano quotidianamente il confine per lavorare in Svizzera.

La ricerca di una soluzione praticabile per entrambe le parti proseguirà nel 2015. Dal suo successo potrebbe dipendere in modo decisivo il futuro della via bilaterale. La denuncia dell'ALCP che invaliderebbe gli Accordi bilaterali I non sarebbe nell'interesse della Svizzera. L'UE rammenta inoltre che l'appartenenza della Svizzera all'area Schengen e alla Convenzione di Dublino sull'asilo sarebbe messa a repentaglio. D'altro canto, va trovata una soluzione nel rispetto delle linee rosse formulate dal Consiglio federale.

La situazione iniziale per il rinnovo della via bilaterale si è complicata in conseguenza del nuovo articolo costituzionale. Una soluzione si è potuta trovare per consentire l'accesso al mercato del lavoro svizzero ai cittadini della Croazia, anche senza la firma del Protocollo III sull'ampliamento dell'ALCP a questo Paese, l'ultimo ad aderire all'UE in ordine di tempo. Su tale base l'UE ha approvato nel maggio 2014 un mandato per l'avvio di trattative in materia istituzionale, che da allora hanno registrato forti progressi, e si è detta disposta a riannodare le trattative per l'accesso ai mercati in altri dossier bilaterali come quelli di elettricità e certificati di riduzione delle emissioni. Per l'UE, la firma di una convenzione istituzionale quadro e di nuovi accordi di accesso al mercato – ovvero quanto costituisce il rinnovo perseguito della via bilaterale – è però strettamente connessa alla questione del proseguimento della libera circolazione delle persone. Anche la partecipazione della Svizzera al programma quadro di ricerca e innovazione dell'UE *Orizzonte 2020* dopo il 2016 dipenderà da una soluzione con l'UE alla questione della libera circolazione delle persone.

La via bilaterale è l'opzione di politica europea che consente di conciliare conservazione dell'indipendenza della Svizzera e sviluppo del suo benessere. La via bilaterale permette all'economia di accedere al mercato interno, rafforza la competitività della Svizzera, crea posti di lavoro, schiude importanti prospettive internazionali per la formazione dei giovani e la ricerca e dà accesso alla Svizzera alle per lei impor-

tanti convenzioni di Schengen e Dublino sulla cooperazione. Il consolidamento e il rinnovo della via bilaterale, unitamente a una migliore gestione dell'immigrazione, costituiscono una sfida essenziale e un compito prioritario per i prossimi anni, ma occorre tener presente che i tempi stringono per l'attuazione dell'articolo costituzionale e la rinegoziazione dell'ALCP.

2 La presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014

2.1 Profilo

Il 1° gennaio 2014 la Svizzera ha assunto per un anno la presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). L'OSCE è la maggiore organizzazione regionale per la sicurezza al mondo e raccoglie 57 Stati partecipanti dell'area euroatlantica ed eurasiatica (vedi finestra). Rispetto alla gestione di altre organizzazioni multilaterali, quella dell'OSCE non viene esercitata in primo luogo da organi istituzionali come il segretariato, ma dal Paese di presidenza e in particolare dal presidente in carica (il rispettivo ministro degli esteri del Paese di presidenza). L'intera responsabilità dell'operato dell'OSCE è quindi nelle mani del suo presidente, che ne dirige le attività esecutive quotidiane. Il Consiglio dei ministri e il Consiglio permanente vengono presieduti dal Paese che detiene la presidenza. Il presidente dell'OSCE imposta le attività da perseguire congiuntamente, definisce l'agenda dei lavori e riveste un ruolo centrale nella gestione delle crisi; nell'esercizio delle sue funzioni viene coadiuvato dal predecessore e dal successore, formando la cosiddetta «troika dell'OSCE», e dal segretario generale. Nell'arco di quest'anno la Svizzera ha svolto pertanto svariati compiti e assunto notevoli responsabilità, ma ha anche fruito, in veste di titolare della presidenza, di un ampio margine operativo.

Breve ritratto dell'OSCE

- Istituita nel 1975 come Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), è stata ribattezzata nel 1994 Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)
- Organizzazione regionale per la sicurezza conformemente al capitolo VIII della carta dell'ONU (Accordo regionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale)
- Sede: Vienna, Austria
- 57 Stati partecipanti (oltre a tutti gli Stati europei anche Stati Uniti, Canada, tutti gli Stati dell'ex Unione Sovietica e dal 2013 la Mongolia)
- 6 Stati del Mediterraneo partner della cooperazione (Egitto, Algeria, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia)
- 5 Stati asiatici partner della cooperazione (Afghanistan, Giappone, Thailandia, Corea del Sud, Australia)
- Presidenza 2013: Ucraina
- Presidenza 2014: Svizzera
- Presidenza 2015: Serbia
- Presidenza 2016: Germania

- Presidenza 2017: Austria
- Segretario generale: Lamberto Zannier (Italia)
- Budget annuale 2014: circa 142 milioni di euro (il 70 % dei quali destinato a missioni operative)
- Principio del consenso
- Piano globale della sicurezza in tre dimensioni: dimensione politico-militare, dimensione economico-ambientale e dimensione umana (diritti umani, Stato di diritto e democrazia)
- 3 istituzioni indipendenti: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo a Varsavia, Rappresentante per la libertà dei mezzi di comunicazione a Vienna e Alto Commissario per le minoranze nazionali all'Aia
- Assemblea parlamentare
- 18 missioni operative nell'Europa del Sud-Est, nell'Europa dell'Est, nel Caucaso del Sud e in Asia centrale, di cui due create sotto la presidenza svizzera: 1 missione speciale di osservazione in Ucraina, 1 missione di osservazione in Russia presso 2 posti di confine russo-ucraini.

Sotto la presidenza svizzera l'OSCE è stata in grado di dimostrare la propria importanza come piattaforma di dialogo e attore nella gestione di crisi. È riuscita inoltre ad acquisire maggiore credibilità e profilo a livello internazionale e a far valere il suo approccio cooperativo e globale in materia di sicurezza, grazie in particolare alla capacità di fungere da ponte principale nella crisi ucraina, di assumere una funzione centrale negli sforzi volti ad allentare la tensione in questo conflitto e di svolgere così un ruolo operativo nell'applicazione degli accordi diplomatici.

La presidenza ha avuto riflessi positivi anche sulla politica estera della Svizzera. L'impegno in seno all'OSCE ha consentito infatti alla Svizzera di rafforzare ulteriormente la propria immagine di Paese competente e affidabile, la cui politica autonoma e responsabile è in grado di fornire contributi utili alla sicurezza internazionale. Grazie alla presidenza la Svizzera ha inoltre avuto l'opportunità di approfondire le relazioni bilaterali con Stati importanti, come la Germania, che ha svolto un ruolo significativo negli sforzi diplomatici internazionali tesi a ricercare una soluzione della crisi ucraina, sostenendo sistematicamente l'operato dell'OSCE.

La duplice carica, nell'anno del presente rapporto, di capo del DFAE e di presidente della Confederazione si è rivelata un vantaggio ai fini dell'espletamento delle funzioni di presidente dell'OSCE. Questa costellazione ha infatti consentito di avere contatti diretti con i capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti all'OSCE e ha accentuato in vari contesti, in particolare nella crisi diplomatica ucraina e nell'ambito dei viaggi nei Balcani occidentali, nel Caucaso del Sud e in Asia centrale, l'effetto leva politico per la presidenza svizzera.

Il tema ricorrente della presidenza svizzera dell'OSCE è stato «costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente». I tre obiettivi definiti in questo ambito – promuovere la sicurezza e la stabilità, migliorare le condizioni di vita della gente e rafforzare la capacità di azione dell'OSCE – si sono ispirati ai valori svizzeri fondamentali di sicurezza, libertà e responsabilità.

Traendo spunto da questi obiettivi principali, la presidenza svizzera ha definito dieci priorità geografiche e tematiche per le sue attività. La Svizzera ha coordinato le

proprie insieme con la Serbia in un piano di lavoro biennale. La Serbia ha assunto la presidenza dell'OSCE il 1° gennaio 2015. È la prima volta nella storia dell'OSCE che due Stati esercitano una presidenza cosiddetta consecutiva, basata su un programma concertato congiuntamente. Questo programma pluriennale punta a garantire continuità a livello di personale e di contenuti e a incrementare l'efficacia dell'OSCE.

Poco prima della fine della presidenza, il 4 e il 5 dicembre 2014 la Svizzera ha invitato i ministri degli esteri dei 57 Stati dell'OSCE e gli 11 partner della cooperazione a partecipare al Consiglio dei ministri a Basilea. Durante la prima giornata, questo organo direttivo e decisionale che riunisce i ministri degli esteri ha affrontato il tema della futura sicurezza in Europa e, il giorno successivo, quello della lotta al terrorismo internazionale. In avvio dei lavori il presidente in carica dell'OSCE e presidente della Confederazione Didier Burkhalter ha illustrato in un contesto informale la situazione in Ucraina alla presenza dei ministri degli esteri.

A Basilea il Consiglio dei ministri ha approvato varie dichiarazioni che fungeranno da linee guida per le future attività dell'OSCE, tra cui il prosieguo del processo di riforma «Helsinki+40», la lotta congiunta al terrorismo e i pagamenti di riscatti in caso di sequestri di persona, la lotta alla corruzione, la prevenzione di catastrofi naturali e la violenza domestica contro le donne. Al termine dei lavori del Consiglio dei ministri di quest'anno, il presidente in carica dell'OSCE ha elogiato la continuità dell'operato dell'Organizzazione la cui gestione, dopo la decisione del Consiglio dei ministri di affidare la presidenza alla Germania nel 2016 e all'Austria nel 2017, è assicurata per i prossimi anni. Il modello della presidenza consecutiva sembra pertanto farsi strada.

Il Consiglio dei ministri ha anche preso atto delle raccomandazioni formulate da 57 «giovani ambasciatori» per un piano d'azione per i giovani che consentirà loro di essere maggiormente coinvolti nell'azione dell'OSCE. Le raccomandazioni sono state elaborate da giovani uomini e donne che in una serie di incontri organizzati nel quadro del progetto «Modello OSCE» hanno simulato i lavori dell'Organizzazione.

2.2 La crisi ucraina

La crisi ucraina ha fortemente caratterizzato il lavoro della presidenza svizzera dell'OSCE, rivelandosi una grande sfida per la diplomazia svizzera, ma anche, nel contempo, un'opportunità per impiegare efficacemente gli strumenti a disposizione dell'OSCE in un conflitto che molti considerano come il più acuto confronto politico del 21° secolo nel continente europeo.

La prima fase della crisi, tra l'autunno 2013 e il febbraio 2014, è stata segnata prevalentemente da uno scontro interno al Paese tra i dirigenti ucraini vicini al presidente Wiktor Janukowitsch e il movimento di protesta che aveva eletto sede nella *Maidan Nesaleschnosti* (it: piazza dell'Indipendenza) a Kiev. Le manifestazioni hanno preso il via in particolare dopo la decisione del Governo allora al potere di non ratificare l'accordo di associazione con l'Unione europea, che prevedeva la realizzazione di un accordo di libero scambio globale, preferendogli un maggiore avvicinamento politico ed economico alla Russia. Il carattere inizialmente pacifico delle manifestazioni è stato via via offuscato da atti di violenza e da notizie che riferivano di mal-

trattamenti sempre più frequenti su dimostranti e giornalisti da parte di unità della polizia speciale.

Alla luce di questa escalation il presidente dell'OSCE Didier Burkhalter ha intensificato i suoi contatti diplomatici e ha incontrato il primo ministro ucraino Mykola Asarow il 24 gennaio 2014 a margine del Forum economico mondiale di Davos, il ministro degli esteri ucraino Leonid Koschara il 1° febbraio 2014 a margine della Conferenza sulla sicurezza di Monaco e il presidente Wiktor Janukowitsch il 7 febbraio 2014 in occasione delle Olimpiadi invernali di Sochi. Nel corso di questi incontri ha offerto l'appoggio dell'OSCE per favorire il dialogo tra Governo e opposizione. Nonostante la sua proposta non sia stata accolta dal presidente Janukowitsch, il 16 febbraio 2014 il capo dell'OSCE è riuscito a conseguire un primo successo puntuale nella mediazione tra le parti: i dimostranti di Maidan si sono infatti dichiarati disposti a sgomberare gli edifici occupati, una volta approvata dal Parlamento la legge sull'amnistia. L'ambasciatore svizzero a Kiev ha successivamente mediato, in veste di rappresentante dell'OSCE, la restituzione alle autorità cittadine del municipio di Kiev occupato dai dimostranti.

Dopo la sanguinosa escalation di violenza a Maidan, durante la quale alcuni cecchini avevano sparato sulla folla, il 21 febbraio 2014 i tre ministri degli esteri di Germania, Francia e Polonia sono riusciti, insieme con un emissario russo, a raggiungere un accordo tra il presidente e l'opposizione su nuove elezioni anticipate e sull'adozione di una serie di misure volte a ridurre la tensione. Quella stessa notte, tuttavia, il presidente Janukowitsch si è rifugiato in Russia. Il Parlamento ucraino ha quindi formato un Governo di transizione guidato dal primo ministro Jazeniuk, l'ex primo ministro Julia Timoschenko è stata liberata e la Costituzione del 2004 è ritornata in vigore.

Il 24 febbraio 2014 il presidente dell'OSCE ha illustrato davanti al Consiglio di sicurezza dell'ONU un ampio pacchetto di misure destinate a stabilizzare la situazione in Ucraina. Ha nominato l'ambasciatore Tim Guldimann suo inviato speciale in Ucraina e ha chiesto la rapida creazione di una missione dell'OSCE sui diritti umani per fare luce su eventuali crimini commessi durante la protesta di Maidan nonché l'istituzione di un gruppo di contatto internazionale al cui interno i principali attori coordinassero le loro politiche di stabilizzazione dell'Ucraina. Lo stesso giorno Tim Guldimann è giunto a Kiev e nella settimana successiva ha ottenuto l'approvazione del Governo di transizione di Kiev sulla creazione di una missione dell'OSCE sui diritti umani, sulla visita del rappresentante dell'OSCE per la libertà dei mezzi di comunicazione e dell'Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali e sull'osservazione elettorale dell'OSCE in occasione delle elezioni presidenziali anticipate.

Il 28 febbraio 2014 il Consiglio federale ha disposto il blocco in Svizzera di eventuali valori patrimoniali dell'ex presidente ucraino e delle persone a lui vicine per evitare la sottrazione di beni di proprietà dello Stato ucraino. Il blocco delle autorizzazioni all'exportazione di materiale bellico in Ucraina, in vigore dalla fine del 2013, è stato esteso all'inizio di marzo del 2014 alla Federazione Russa.

Il 1° marzo 2014 uomini armati hanno occupato edifici pubblici nella penisola di Crimea, ponendola dopo pochi giorni sotto il loro controllo; hanno sostituito i dirigenti politici e organizzato un cosiddetto «referendum» sull'annessione alla Russia. Il presidente Putin ha successivamente confermato la partecipazione a questa operazione di unità dell'esercito russo. Il 18 marzo la Russia ha proclamato l'annessione

della Crimea. L'Unione europea, gli Stati Uniti e altri Paesi hanno risposto a questo atto con una serie di sanzioni, inasprite a varie riprese nei mesi successivi, alle quali la Russia ha risposto in parte adottando delle controsanzioni.

Il 18 marzo il presidente dell'OSCE ha condannato l'annessione russa definendola una chiara violazione del diritto internazionale pubblico e dell'Atto finale di Helsinki, documento costitutivo dell'OSCE. Ha ricordato inoltre gli impegni assunti dagli Stati dell'OSCE, tra cui in particolare il diritto di ogni Stato alla sicurezza e l'obbligo a non garantire la propria a discapito della sicurezza di un altro Stato, e ha lanciato un appello alla ricerca di soluzioni attraverso un dialogo aperto e trasparente. Anche il Consiglio federale ha condannato l'annessione della Crimea da parte della Russia e il 2 aprile 2014 ha deciso di adottare tutte le misure necessarie a evitare che il territorio svizzero venga utilizzato per aggirare le sanzioni.

Il 21 marzo 2014 il Consiglio permanente dell'OSCE ha approvato il mandato di una missione speciale di osservazione in Ucraina. Osservatori civili disarmati dell'OSCE hanno ricevuto l'incarico di riferire sugli sviluppi politici, in particolare in relazione alla sicurezza, ai diritti umani e alle problematiche delle minoranze e di promuovere il dialogo sul posto. L'obiettivo della missione è contribuire a eliminare le tensioni e a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza e a monitorare e favorire l'attuazione di tutti i principi e gli impegni dell'OSCE.

Questa decisione, che presupponeva il consenso dei 57 Stati partecipanti dell'OSCE, è stata preceduta da intensi negoziati da parte della presidenza dell'Organizzazione e da numerosi colloqui telefonici del presidente in carica, tra gli altri con il presidente russo Wladimir Putin.

I primi osservatori dell'OSCE erano operativi a Kiev già 48 ore dopo la decisione consensuale. La *missione speciale di osservazione in Ucraina* (SMM) è divenuta rapidamente, nella gestione della crisi, uno strumento centrale della comunità internazionale, per la quale agisce da «occhi e orecchie» garantendo tramite i suoi resoconti quotidiani un'informazione indipendente e fedele da dieci regioni dell'Ucraina, incluse quelle contese di Luhansk e Donetsk nell'Est del Paese. Dalla ratifica del Protocollo di Minsk e del Memorandum di Minsk nel settembre 2014, l'SMM svolge inoltre un ruolo importante nell'applicazione di questi documenti (vedi più sotto).

Nel marzo e nell'aprile 2014 gruppi armati hanno occupato numerosi edifici pubblici in varie città dell'Est dell'Ucraina e hanno eretto blocchi stradali. I principali porta-voce provenivano apparentemente dalla Russia. Le truppe ucraine, appoggiate da associazioni di volontari, sono passate al contrattacco. La violenta escalation del conflitto nell'Est dell'Ucraina, che alla fine dell'anno ha causato oltre 4700 vittime e ha costretto alla fuga centinaia di migliaia di persone, ha segnato la terza e sino a oggi più sanguinosa fase della crisi ucraina. L'SMM ha riferito su questi avvenimenti, ma non ha potuto evitarli. Il sequestro a fine maggio 2014 di otto collaboratori dell'SMM, tra cui uno svizzero, da parte di forze separatiste, ha limitato la libertà di movimento della missione. Il rilascio senza condizioni di questi ostaggi è stato raggiunto solo dopo oltre un mese di intensi negoziati con gli attori sul posto e di contatti diplomatici a tutti i livelli. Il 2 ottobre 2014 un collaboratore svizzero del Comitato internazionale della Croce Rossa è rimasto vittima di un colpo di artiglieria nelle vicinanze di Donetsk.

Il 17 aprile 2014 Ucraina, Federazione Russa, Stati Uniti e Unione europea hanno concordato a Ginevra una dichiarazione congiunta che prevede la rinuncia alla

violenza, il disarmo di gruppi armati illegalmente, la restituzione di edifici e piazze occupati e un processo costituzionale trasparente e inclusivo accompagnato da un ampio dialogo nazionale. La missione speciale di osservazione ha svolto un ruolo guida nella realizzazione di questi traguardi. Nella Dichiarazione di Ginevra la Crimea non è invece stata menzionata.

La lentezza dei progressi compiuti nonostante gli sforzi volti ad attenuare la crisi ha indotto la presidenza svizzera a sottoporre alle quattro parti coinvolte rappresentate a Ginevra una *road map* che prevede misure concrete e un maggiore sostegno dell'OSCE all'attuazione della Dichiarazione di Ginevra. In occasione della visita del presidente della Confederazione Burkhalter a Mosca il 7 maggio 2014, il presidente Putin ha commentato per la prima volta positivamente le elezioni presidenziali anticipate in Ucraina («un passo nella giusta direzione»), la cui legittimità era sempre stata messa in discussione dalla Russia, e si è espresso a favore di un dialogo nazionale.

Il presidente dell'OSCE ha nominato l'ambasciatore Wolfgang Ischinger suo incaricato, affidandogli il compito di tenere in tutta l'Ucraina dibattiti sul tema dell'unità nazionale in tavole rotonde che sono state organizzate dal Governo ucraino, prima delle elezioni presidenziali anticipate, con il sostegno dell'OSCE. Da tre tornate di dibattiti, che hanno visto la partecipazione di attori provenienti da tutti gli schieramenti politici e di rappresentanti della società civile di tutte le regioni del Paese, è scaturita una dichiarazione d'intenti contenente misure sulla riforma della Costituzione, sulla decentralizzazione, sulla riforma degli organi di sicurezza e sullo statuto della lingua russa. Queste misure sono state appoggiate da una grande maggioranza del Parlamento allora in carica. Nella seconda metà dell'anno il presidente dell'OSCE ha più volte invitato alla ripresa del dialogo nazionale, ma fino a oggi il Governo ucraino non ha intrapreso nessun passo in tal senso.

Il 25 maggio 2014 Petro Poroschenko ha vinto a sorpresa, al primo turno e con una chiara maggioranza, le elezioni presidenziali. Un buon mese dopo essere entrato in carica, Poroschenko ha presentato un piano di pace di ampio respiro. La missione di osservazione elettorale dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) – la più grande nella storia dell'OSCE con oltre 1300 osservatori – ha riferito che il processo elettorale si è svolto in gran parte conformemente agli impegni assunti a livello internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali. In Crimea e in singole regioni dell'Est dell'Ucraina alcuni elettori non hanno tuttavia potuto partecipare alle elezioni o sono riusciti a votare solo con difficoltà. Una seconda missione di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR, inviata per le elezioni parlamentari anticipate del 26 ottobre 2014, è giunta nel suo rapporto preliminare a una conclusione molto simile. Di entrambe le missioni hanno fatto parte rappresentanti dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, del Consiglio d'Europa, del Parlamento europeo e della NATO.

In occasione della commemorazione dello sbarco alleato in Normandia del 1944, la cancelliera federale Angela Merkel e i presidenti di Francia, Ucraina e Federazione Russa hanno avuto colloqui sulla situazione in Ucraina. Il giorno successivo, il 7 giugno 2014, il presidente ucraino Petro Poroschenko ha istituito il cosiddetto gruppo di contatto trilaterale in cui sono rappresentati Ucraina, Russia e la presidenza dell'OSCE. Il capo dell'OSCE ha nominato l'ambasciatore Heidi Tagliavini inviato speciale per il gruppo, che si riunisce regolarmente a Kiev e ha frequenti colloqui anche con i rappresentanti dei separatisti nell'Est dell'Ucraina. Il gruppo di contatto è il solo comitato permanente all'interno del quale la Russia, l'Ucraina e i

separatisti discutono puntualmente e in modo strutturato sul cessate il fuoco, sui piani di pace e sugli aspetti umanitari.

Il gruppo di contatto trilaterale si è dimostrato anche l'unico in grado di cercare soluzioni efficaci a problemi urgenti, creando non solo un canale di dialogo diretto tra Russia e Ucraina, ma anche, grazie a riunioni e videoconferenze comuni, un ulteriore canale di dialogo diretto e formale con i rappresentanti dei separatisti. In collaborazione con l'SMM, il gruppo di contatto trilaterale ha fornito un importante contributo nel favorire lo scambio di prigionieri o nel negoziare l'accesso della missione internazionale di accertamento dopo la catastrofe aerea della Malaysian Airways.

Il 2 luglio 2014 i ministri degli esteri di Ucraina, Federazione Russa, Francia e Germania hanno rilasciato, dopo un incontro a Berlino, una dichiarazione congiunta nel cosiddetto formato Normandia, nella quale hanno espresso soddisfazione, tra l'altro, per la disponibilità della Federazione Russa di invitare osservatori dell'OSCE a due posti di frontiera al confine russo-ucraino. Questa missione di osservazione è stata istituita ufficialmente il 24 luglio 2014 dal Consiglio permanente dell'OSCE dopo una decisione consensuale. Il mandato della missione è stato prolungato già tre volte e scade attualmente il 23 marzo 2015. Vari Stati partecipanti chiedono di estenderlo in termini geografici e di personale anche ad altri posti di confine. Su questa richiesta manca tuttavia ancora il consenso.

Il 5 settembre 2014 è stato ratificato a Minsk, nell'ambito del gruppo di contatto trilaterale, un Protocollo che definisce le prossime tappe dell'attuazione del piano di pace del presidente ucraino Poroschenko e delle iniziative del presidente Putin. In concomitanza con la ratifica del Protocollo è entrato in vigore lo stesso giorno il cessate il fuoco. Il 19 settembre 2014 tutti i firmatari del Protocollo di Minsk hanno ratificato un memorandum per la sua ulteriore applicazione. Come già accaduto per l'attuazione di altre iniziative diplomatiche, la missione speciale di osservazione dell'OSCE ha nuovamente svolto un ruolo centrale e si è vista assegnare in particolare l'incarico di monitorare il rispetto del cessate il fuoco.

In seguito a un'intesa bilaterale gli stati maggiori ucraino e russo hanno inviato alcuni ufficiali nell'Est dell'Ucraina per sorvegliare congiuntamente una zona di sicurezza di 30 chilometri lungo la cosiddetta linea di contatto situata tra le posizioni delle due parti e registrare eventuali violazioni del cessate il fuoco. L'SMM ha basato la sua attività di osservazione su questa struttura, denominata *Joint Centre for Control and Coordination (JCCC)*, e riferisce regolarmente sul suo operato.

Alla fine del 2014 l'SMM sotto la direzione dell'ambasciatore turco Ertugrul Apakan – il cui sostituto è lo svizzero Alexander Hug – disponeva di oltre 350 osservatori internazionali (di cui 11 di nazionalità svizzera). Dall'inizio del cessate il fuoco del 5 settembre 2014, la missione ha costantemente esteso la sua presenza in particolare nell'Est dell'Ucraina per svolgere le sue attività, tra cui quella di monitorare il rispetto del cessate il fuoco. La Svizzera sostiene la missione con un sostanziale contributo finanziario di 2,9 milioni di franchi. Nel novembre 2014 le capacità tecniche della missione sono state rafforzate grazie all'arrivo di droni da ricognizione, il cui impiego è stato tuttavia limitato dalle difficili condizioni meteorologiche e dai tentativi di abbattimento e disturbo elettronico. Il sostegno in termini finanziari e di personale da parte della Svizzera all'SMM, alla missione di monitoraggio delle frontiere dell'OSCE, al gruppo di contatto, alla missione di osservazione elettorale e ad altri impegni assunti in Ucraina dalla presidenza dell'OSCE hanno potuto essere

sovvenzionati grazie a un credito supplementare urgente di oltre sei milioni di franchi approvato dalle Camere federali nel settembre 2014.

Nel quadro dell'applicazione dei documenti di Minsk, oltre al raggiungimento di un fragile, ma ancora valido cessate il fuoco, è stato possibile segnare passi avanti nella liberazione dei prigionieri. L'SMM ha monitorato il rilascio di almeno 500 persone. Il 2 novembre 2014 questo processo ha tuttavia registrato un passo indietro dopo lo svolgimento da parte di gruppi armati illegalmente di «elezioni» non conformi agli accordi di Minsk. Altre consultazioni del gruppo di contatto e un incontro previsto a Minsk con tutte le parti coinvolte puntano a dare nuovo slancio all'applicazione degli accordi.

Anche il prossimo anno la Svizzera si impegnerà a favore della soluzione della crisi ucraina collaborando strettamente con la presidenza serba nell'ambito della troika 2015 dell'OSCE, composta da Serbia, Svizzera e Germania. La rappresentante della presidenza dell'OSCE nel gruppo di contatto trilaterale, l'ambasciatore Heidi Tagliavini, ricoprirà questa funzione anche nel 2015.

Sotto la presidenza della Svizzera l'OSCE è riuscita a impiegare in modo mirato molti degli strumenti a sua disposizione. L'osservazione e i resoconti indipendenti dell'SMM hanno contribuito direttamente ad attenuare la tensione in una situazione fortemente caratterizzata dallo scambio di accuse reciproche. La missione di monitoraggio delle frontiere in Russia ha consentito di creare una trasparenza puntuale in un contesto estremamente delicato. Il gruppo di contatto trilaterale, le missioni di intermediazione degli incaricati speciali Tagliavini e Guldimann, la diplomazia della crisi attuata da parte del presidente dell'OSCE e l'impegno a favore di un dialogo nazionale in Ucraina hanno permesso più volte di trovare compromessi e di facilitare passi avanti. Le missioni di osservazione elettorale, la missione sui diritti umani congiunta dell'ODIHR e dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali (ACMN) all'inizio dell'anno e la diplomazia silenziosa dell'ACMN e del rappresentante per la libertà dei mezzi di comunicazione hanno fornito nei momenti critici un apporto importante al rafforzamento del fragile Stato ucraino.

Lo sviluppo della crisi ha evidenziato i limiti dell'influenza dell'OSCE. Ogniqualvolta infatti le parti in conflitto hanno dimostrato una benché minima disponibilità ad attenuare il conflitto, l'OSCE è stata in grado di favorire compromessi e rafforzare la loro attuazione. Nei momenti in cui a dominare sono stati invece la logica dell'escalation e il potere militare, anche gli sforzi pacificatori dell'OSCE si sono scontrati con i propri limiti.

Sotto la presidenza della Svizzera, l'OSCE ha dimostrato nel corso dell'intero anno la sua capacità di svolgere in Europa un ruolo significativo a favore dell'avvicinamento e della cooperazione, avvalendosi in particolare dei suoi punti di forza, vale a dire il principio del consenso e la solida legittimazione dell'Organizzazione e dei suoi valori di base sia a ovest sia a est di Vienna. La crescente polarizzazione tra la Russia e l'Occidente non ha tuttavia risparmiato l'OSCE, limitandone il margine di manovra e complicandone l'operato. Le decisioni consensuali sull'istituzione della missione di osservazione speciale in Ucraina e sulla missione di osservazione al confine russo-ucraino – le prime grandi missioni sul terreno dell'OSCE dalla fine degli anni Novanta – hanno tuttavia ribadito la capacità di azione di questa organizzazione nonostante le tensioni internazionali.

All'ombra della crisi ucraina: mediazione tra la Repubblica di Moldavia e la Transnistria

Nel quadro della ripartizione delle attività prevista dalla doppia presidenza, la Serbia ha già nominato sotto la presidenza Svizzera l'incaricato speciale per i colloqui tra la Repubblica di Moldavia e la Transnistria. Congelato dal 1992 il conflitto – retaggio della dissoluzione dell'Unione Sovietica – è tornato nuovamente di attualità all'ombra della crisi ucraina. Questo focolaio di tensione dimenticato, che può essere considerato un precursore della crisi ucraina, rappresenta oggi un fronte secondario. È l'unico conflitto in cui il ruolo di mediatore dell'OSCE è stato formalizzato grazie a una decisione del Consiglio dei ministri di tutti gli Stati partecipanti. Il processo negoziale per la composizione della questione transnistriana riveste pertanto una grande importanza per l'OSCE.

Il team di mediatori serbo-svizzero guidato dall'ambasciatore Radojko Bogojević è stato accolto favorevolmente da entrambe le parti in conflitto, che nel suo operato hanno riposto grandi aspettative proiettando ciascuna a suo modo le proprie speranze nella Serbia e nella Svizzera. L'incaricato speciale serbo ha tuttavia subito premesso che in qualità di mediatore fidato della presidenza in carica non si sarebbe fatto in alcun modo strumentalizzare nel processo di dialogo fondato su principi di diritto internazionale pubblico e standard internazionali.

Le crescenti tensioni in Ucraina hanno avuto ripercussioni dirette sulla situazione tra la Repubblica di Moldavia e la Transnistria. Nella prima metà dell'anno i negoziati hanno ciononostante fatto registrare piccoli successi, come la soppressione di dazi doganali e tasse unilaterali e la decisione di non chiudere le scuole delle minoranze di lingua rumena in Transnistria. L'intervento dell'incaricato speciale ha consentito inoltre alla missione di monitoraggio delle frontiere inviata dall'Unione europea per la Repubblica di Moldavia e l'Ucraina di avere nuovamente contatti con i gruppi di lavoro che operano per l'adozione di misure destinate a consolidare la fiducia. Il contributo specifico della missione nell'ambito di questo processo ha permesso infine di contrastare più facilmente una possibile escalation ai confini tra i due Paesi e di portare le parti al tavolo dei negoziati.

Nonostante il crescente prodigarsi degli sforzi tesi a portare avanti il processo negoziale, le possibilità di conseguire anche solo dei piccoli successi sono andate via via scemando. Sulle cinque tornate di negoziati ufficiali previste originariamente nel cosiddetto «formato 5+2», che vedevano riuniti attorno a un tavolo, oltre alle due parti in conflitto, l'OSCE, la Federazione Russa e l'Ucraina in veste di mediatori (5) e l'Unione europea e gli Stati Uniti in qualità di osservatori (+2), solo due hanno avuto luogo. La polarizzazione del contesto regionale ha fatto tramontare l'interesse delle parti in conflitto per la ricerca di una soluzione. Grazie agli sforzi della presidenza dell'OSCE il dialogo ha tuttavia potuto proseguire, fungendo da valvola di sfogo e prevenendo un'escalation.

Nonostante il difficile contesto, verso la fine dell'anno la presidenza svizzera è riuscita a raggiungere un consenso tra gli Stati partecipanti al processo, che hanno deciso consensualmente di mantenere validi i principi di base per una soluzione della questione della Transnistria, incluso il rispetto dell'integrità territoriale della Repubblica di Moldavia. Per sbloccare questo processo, all'inizio del 2015 verrà definito un calendario dei negoziati. La decisione degli Stati partecipanti nel formato

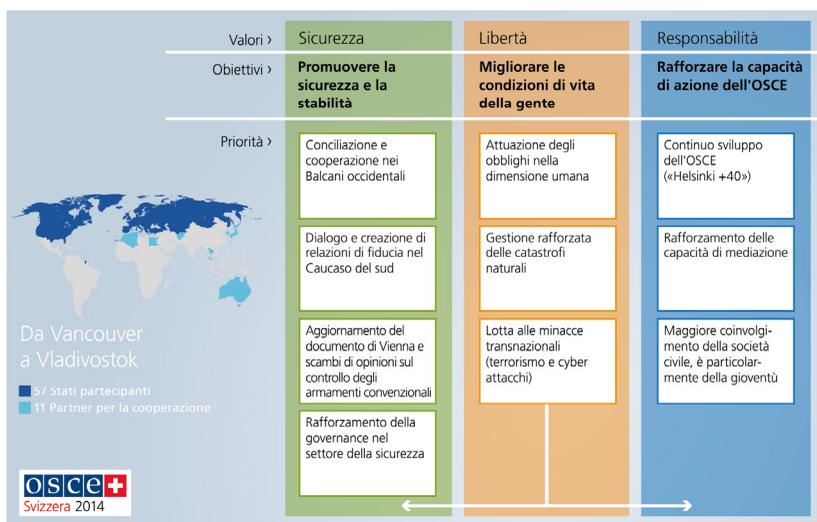
5+2 è stata avallata da una dichiarazione del Consiglio dei ministri di tutti i 57 ministri degli esteri dell'OSCE.

2.4 Priorità della presidenza svizzera dell'OSCE

Mentre in veste di presidente dell'OSCE si concentrava in primo luogo sulla crisi ucraina, la Svizzera era impegnata anche su altri fronti di primaria importanza. Per attuare i suoi tre obiettivi, ha definito dieci priorità (vedi figura), tutte scelte in modo da focalizzare meglio il profilo dell'OSCE esplicitando nel contempo gli interessi e i punti di forza della Svizzera conformemente alla strategia sulla politica estera della legislatura 2012–2015.

Figura

«Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente»



2.4.1 Riconciliazione e cooperazione nei Balcani occidentali

La Svizzera è attiva da molti anni nei Balcani occidentali. Era quindi logico che questa regione diventasse una delle aree prioritarie della presidenza dell'OSCE. Nel quadro dell'organizzazione la Svizzera si è adoperata a favore di un rafforzamento della cooperazione regionale e di un avanzamento del processo di riconciliazione. Didier Burkhalter, presidente dell'OSCE, ha nominato l'ambasciatore Gérard Stoudmann incaricato speciale per i Balcani occidentali. Tramite contatti ad alto rango, frequenti viaggi diplomatici e opera di mediazione, Stoudmann ha sostenuto il processo di normalizzazione nel nord del Kosovo, la cooperazione regionale, l'integrazione delle minoranze, il consolidamento della fiducia, la riconciliazione e lo svolgimento di elezioni.

Il viaggio che il 24 e 25 aprile ha condotto il presidente della Confederazione Didier Burkhalter in qualità di capo dell'OSCE in Serbia, Albania e Kosovo ha avuto tre obiettivi prioritari: primo, garantire il necessario sostegno politico da parte dell'OSCE al processo di normalizzazione della situazione nel nord del Kosovo e dimostrare l'importanza dell'OSCE nell'applicazione dello storico accordo concluso tra Belgrado e Pristina nell'aprile 2013. Secondo, promuovere la riconciliazione nella regione, e in particolare la soluzione della questione delle persone disperse. Terzo, affrontare ad alto livello il tema dell'intensificazione della cooperazione regionale.

La presidenza svizzera ha sostenuto il ruolo dell'OSCE nelle elezioni parlamentari dell'8 giugno nel nord del Kosovo, che per la prima volta hanno potuto svolgersi sull'intero territorio nazionale. L'OSCE ha sostenuto in particolare l'organizzazione delle elezioni nei quattro comuni situati a nord del Paese. D'intesa con l'Unione europea e la Serbia ha inoltre esteso le sue attività nel nord del Kosovo, garantendo la formazione della polizia serbo-kosovara e delle nuove autorità comunali elette e, di conseguenza, la loro integrazione nell'apparato giuridico del Kosovo.

Grazie al sostegno dell'incaricato speciale svizzero, il 29 agosto 2014 i quattro presidenti di Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia hanno ratificato una dichiarazione storica sul ruolo degli Stati nella questione delle persone disperse. Questa firma rappresenta un passo importante nel processo di riconciliazione regionale e spiana la strada a un ulteriore miglioramento della cooperazione regionale. La Serbia ha definito i Balcani occidentali un punto prioritario della sua presidenza dell'OSCE e verrà sostenuta anche nel 2015 dall'incaricato speciale svizzero per i Balcani occidentali.

2.4.2 Dialogo e consolidamento della fiducia nel Caucaso del Sud

I conflitti irrisolti del Nagorno Karabach (Azerbaijan) e delle regioni georgiche dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia gravano da oltre venti anni sullo sviluppo del Caucaso del Sud. Sulla base delle sue esperienze in questa regione la Svizzera si era posta come obiettivo, per il periodo di presidenza dell'OSCE, di dare nuovi impulsi alla soluzione dei conflitti ancora aperti nella regione, di rafforzare la base di fiducia tra le parti in conflitto e di favorire gli scambi tra le società civili.

L'ambasciatore Angelo Gnädinger è stato nominato dal presidente dell'OSCE incaricato speciale per il Caucaso del Sud ed eserciterà questa funzione anche sotto la presidenza serba, garantendo una continuità che viene apprezzata sia dalle parti in conflitto sia dai mediatori. Gnädinger rappresenta l'OSCE in qualità di mediatore nei colloqui di Ginevra sul conflitto in Georgia e coadiuva gli sforzi del gruppo di Minsk dell'OSCE volti a una composizione del conflitto del Nagorno Karabach. Le tensioni in Ucraina hanno reso più arduo anche il dialogo tra l'Occidente e la Russia sulle possibilità di una soluzione alla situazione del Caucaso del Sud.

Dopo due difficili tornate dei colloqui di Ginevra nella prima metà del 2014 sul conflitto in atto nelle regioni georgiane dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia, le intense consultazioni svoltesi in estate hanno consentito di garantire il prosieguo dei negoziati. A partire dall'autunno sono inoltre ripresi i lavori per la stesura di una «dichiarazione sulla rinuncia alla violenza». Il 10 dicembre 2014 anche Tiflis e

Suchumi si sono dette disposte a una cooperazione nell'ambito dei beni culturali colpiti dalla guerra. Si tratta del primo progetto che l'OSCE riesce ad attuare in Abcasia dalla guerra dell'agosto 2008. Nel 2014 il sistema messo a punto per evitare e regolamentare incidenti al confine amministrativo tra Georgia e Ossezia del Sud ha funzionato perfettamente, contribuendo a stabilizzare la situazione della sicurezza. La cooperazione pragmatica tra gli attori della sicurezza di entrambe le parti in conflitto ha consentito di fare rapidamente luce su vari arresti e incidenti penalmente rilevanti, migliorando anche notevolmente il clima di lavoro. Il contributo dell'incaricato speciale Gnädinger ha reso per esempio possibile in aprile il rilascio entro 24 ore di tre giornalisti georgiani arrestati al confine amministrativo con l'Ossezia del Sud. Una proposta della Svizzera volta a fare luce sul destino delle persone scomparse è stata accolta in linea di massima positivamente sia a Tiflis sia a Tskhinvali (Ossezia del Sud). Nel 2014 ai confini amministrativi non si sono fortunatamente verificati incidenti mortali.

Sotto la presidenza svizzera sono stati organizzati anche vari incontri tra abitanti della Georgia, della Russia, dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud, fra cui artisti, giovani e rappresentanti delle autorità. Nell'Ossezia del Sud la presidenza svizzera ha anche lanciato un piccolo progetto che prevede l'impiego di un autofurgone per garantire alle persone anziane che vivono in paesini isolati l'approvvigionamento di generi alimentari. È il primo progetto svizzero nell'Ossezia del Sud dalla guerra del 2008.

Nel corso del conflitto del Nagorno Karabach è stato segnalato, in particolare nella prima metà dell'anno, un numero eccezionalmente alto di incidenti mortali lungo la linea del cessate il fuoco tra Armenia e Azerbaigian. Sembra che complessivamente nel 2014 almeno 60 persone vi abbiano perso la vita. Nonostante il compito del rappresentante personale del presidente dell'OSCE per il Nagorno Karabach, Andrzej Kasprzyk, e dei tre copresidenti del gruppo di Minsk (Stati Uniti, Russia e Francia), sia stato reso più difficile da questi episodi, si è comunque rivelato costruttivo ed è stato efficacemente sostenuto dal gruppo di pianificazione di alto livello posto in quel periodo sotto la direzione della Svizzera.

La presidenza svizzera si è fortemente impegnata per favorire il dialogo tra le parti in conflitto, i mediatori internazionali e la società civile. Il 26 maggio 2014 i copresidenti del gruppo di Minsk e gli esperti della società civile provenienti dalla regione si sono riuniti in conferenza a Berna. Questo incontro ha segnato l'inizio della partecipazione dei mediatori internazionali e della presidenza svizzera al gruppo di contatto informale sul Nagorno Karabach composto da esperti della regione.

In occasione della visita del giugno 2014 nel Caucaso del Sud, il presidente dell'OSCE in carica ha promosso l'idea di intensificare e strutturare il processo negoziale del conflitto nel Nagorno Karabach. Attualmente il processo di mediazione si snoda essenzialmente attraverso una serie di incontri puntuali dei presidenti e dei ministri degli esteri di Armenia e Azerbaigian. La proposta svizzera è stata accolta positivamente dai media e dai copresidenti e rimane all'ordine del giorno dei colloqui. Il 4 settembre 2014 il ministro degli esteri statunitense John Kerry l'ha discussa in Galles a margine del vertice NATO con i presidenti di Armenia e Azerbaigian e il 27 ottobre 2014 il presidente francese Hollande l'ha nuovamente tematizzata a Parigi con entrambe le parti in causa. Come nel caso della bozza sul processo negoziale strutturato, l'incaricato speciale della Svizzera fornirà spunti di contenuto per il processo di Minsk anche nel 2015.

2.4.3

Aggiornamento del Documento di Vienna e scambi sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa

Il documento di Vienna 2011 sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza obbliga gli Stati dell'OSCE a notificare reciprocamente esercitazioni e spiegamenti di truppe importanti, a fornirsi informazioni sui principali sistemi d'arma e di equipaggiamento e sul personale militare e ad accettare ispezioni e verifiche a essi connesse. Il Documento di Vienna riveste pertanto un ruolo significativo nella creazione di un clima di trasparenza e fiducia in Europa. La Svizzera, che si era posta l'obiettivo di promuovere un'applicazione globale del Documento di Vienna, si è adoperata per adeguarlo alla realtà militare del 21° secolo, sottolineando la necessità di porre al centro delle riflessioni sulla politica di controllo degli armamenti, invece dell'elemento puramente quantitativo, le capacità e le dottrine militari. La crisi ucraina ha tuttavia impedito di portare avanti in modo sostanziale questo adeguamento. A fronte della situazione attuale, il mantenimento del documento di Vienna nella sua forma odierna può comunque essere considerato un successo.

Dalla mancata ratifica del Trattato adattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE/A) del 1999 da parte degli Stati della NATO e dalla successiva sospensione dell'implementazione del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE) da parte della Russia nel dicembre 2007, i colloqui sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa sono stati interrotti. Anche i colloqui concernenti il mandato di intavolare futuri negoziati sull'ammmodernamento del regime di controllo degli armamenti convenzionali in Europa, condotti a Vienna dal 2009, si sono arenati per mancanza di consenso già in occasione della conferenza dei ministri del dicembre 2012 a Dublino. Una delle priorità della presidenza svizzera dell'OSCE, gli «Scambi di opinioni sul controllo degli armamenti convenzionali», aveva per obiettivo di contribuire a sbloccare questa impasse utilizzando gli attuali canali dell'OSCE e strumenti informali. L'ambizioso progetto è stato ulteriormente ostacolato dalla crisi ucraina e dalla susseguente situazione di stallo all'interno dei comitati dell'OSCE, che non hanno consentito di registrare, nell'anno del presente rapporto, grandi passi avanti significativi in questo contesto.

I capitoli e le misure del Documento di Vienna sono stati applicati a più riprese nel corso della crisi ucraina: conformemente al capitolo «Riduzione dei rischi», l'Ucraina ha invitato osservatori militari e secondo quanto previsto dal capitolo «Misure regionali» sono state effettuate in Ucraina ispezioni bilaterali. Queste ultime hanno consentito di garantire una presenza continua di ispettori, in particolare degli Stati della NATO. L'obiettivo dei futuri dibattiti concernenti «l'applicazione del Documento di Vienna in situazioni di crisi» consisterà tra l'altro nello stilare un bilancio della crisi ucraina sulla base di un'analisi approfondita e di sondare, alla luce delle conclusioni tratte, le possibilità di aggiornare il Documento di Vienna salvaguardando l'acquis in materia di consolidamento della fiducia.

2.4.4 Rafforzamento della governance nel settore della sicurezza

Nel corso degli anni passati il tema del controllo democratico delle forze armate è stato recepito trasversalmente in seno all'ONU, ma non all'interno dell'OSCE. La Svizzera lo ha perciò definito come prioritario commissionando tra l'altro, durante la sua presidenza, uno studio che illustra le attività dell'OSCE nell'ambito della riforma dei settori della sicurezza e della governance. Allo scopo di sensibilizzare gli Stati partecipanti è stata organizzata, in collaborazione con l'ONU, una conferenza sul rafforzamento della governance nel settore della sicurezza. Attualmente vengono elaborate su questo tema direttive interne per l'OSCE. Sotto l'egida della Svizzera, inoltre, nel 2014 è stato istituito il cosiddetto gruppo di Amici dell'OSCE con l'obiettivo di creare un sostegno politico. La Serbia porterà avanti il dibattito su questo tema organizzando nel 2015 una conferenza regionale.

La Svizzera aveva ampiamente partecipato 20 anni or sono alla formulazione del codice di comportamento dell'OSCE sugli aspetti politico-militari della sicurezza, contribuendo in modo decisivo alla diffusione del documento al di fuori dell'Organizzazione e all'attuazione degli impegni contenutivi. La presidenza svizzera ha posto fortemente l'accento sulla necessità di una costante opera di sensibilizzazione e di una migliore applicazione di questo codice. Per la prima volta sono state pianificate e svolte attività per i partner della cooperazione dell'OSCE nell'area del Mediterraneo e in Asia. Un avvenimento centrale è stato rappresentato dalla celebrazione a Vienna del 20° anniversario del codice di comportamento, alla quale è seguita l'approvazione di una dichiarazione del Consiglio dei ministri a Basilea. La presidenza svizzera ha inoltre realizzato una pubblicazione sui 20 anni del codice di comportamento dell'OSCE e preparato, in collaborazione con la delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, una risoluzione sul codice di comportamento dell'OSCE che sarà sottoposta nel 2015 all'approvazione dell'Assemblea parlamentare.

2.4.5 Attuazione degli impegni della dimensione umana

Negli anni passati gli Stati dell'OSCE hanno aderito a impegni di ampia portata nel campo dei diritti umani. In molti di questi Stati, tuttavia, la loro attuazione è stata estremamente lacunosa. La Svizzera ha deciso pertanto di dichiararla un obiettivo prioritario. Tale attuazione prevede, oltre ad un Governo attivo e a una società civile organizzata, anche una cooperazione coordinata sul posto tra i vari attori internazionali.

I difensori dei diritti umani, che come parte integrante della società civile svolgono un ruolo significativo nell'attuazione degli impegni assunti in questo settore, sono soggetti a una serie di pressioni in un numero sempre maggiore di Stati dell'OSCE. Per la prima volta da anni la presidenza svizzera ne ha perciò nuovamente tematizzato la funzione e in collaborazione con la Serbia e l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) ha organizzato una conferenza a Berna nel giugno 2014. Nel corso della conferenza, che ha riscontrato una notevole eco, sono state presentate, come contributo concreto al tema, le linee guida della Svizzera sulla protezione dei difensori dei diritti umani e le relative linee guida dell'ODIHR.

La cooperazione tra l'OSCE e altre importanti organizzazioni internazionali e regionali, come il Consiglio d'Europa e l'ONU, contribuisce a migliorare l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito della dimensione umana. La Svizzera ha rafforzato questa cooperazione e invitato sistematicamente esperti di spicco di organizzazioni regionali e internazionali a tutti gli eventi dell'OSCE. Per sfruttare puntualmente le sinergie tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE, la Svizzera ha indetto nel febbraio 2014, in collaborazione con la presidenza austriaca del Consiglio d'Europa, una conferenza sul tema della tratta di esseri umani dalla quale è scaturito un quadro d'azione. La sua mediazione ha inoltre consentito di concordare per la prima volta, nel giugno 2014, una più stretta cooperazione tra l'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani (OHCHR) e l'ODIHR. Grazie a questa piattaforma di scambio e ai contatti che ne sono emersi, la Svizzera si auspica un maggiore coordinamento tra gli attori internazionali e un sostegno reciproco in questo settore.

In risposta a una richiesta dei rappresentanti della società civile dell'area OSCE, la Svizzera ha voluto dare il buon esempio sottoponendosi come primo Paese a un'autovalutazione. Il Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU) ha valutato l'attuazione degli impegni OSCE in Svizzera e ha fornito alcuni suggerimenti per migliorarlo. La valutazione ha costituito la premessa di colloqui costruttivi tra le organizzazioni non governative svizzere e le autorità che, ciascuna per suo conto, hanno pubblicato una presa di posizione scritta sul rapporto del CSDU. Anche la Serbia prevede di sottoporsi il prossimo anno a un'analoga valutazione. La Svizzera si concerterà in merito anche con la Germania e proporrà di continuare ad adottare questa pratica. Obiettivo di un comportamento esemplare dei Paesi che detengono la presidenza dell'OSCE è migliorare l'attuazione degli impegni assunti in seno all'organizzazione.

Conformemente al tradizionale orientamento della politica estera della Svizzera in materia di diritti umani, l'attenzione è stata rivolta in primo luogo alla prevenzione della tortura e alla parità tra i sessi. Su quest'ultimo tema la Svizzera ha fatto approvare consensualmente a Basilea due decisioni del Consiglio dei ministri: una riguardante l'elaborazione di un'aggiunta al piano d'azione di genere, l'altra concernente la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne, inclusa quella domestica.

La Svizzera è inoltre riuscita a reinserire la prevenzione della tortura tra le priorità dell'agenda dell'OSCE e a proporre spazi di dibattito sul tema. Nel corso di eventi organizzati dalla Svizzera durante tutto l'anno, sia le organizzazioni non governative sia le autorità pubbliche hanno avuto scambi di opinioni sulle raccomandazioni relative a una prevenzione efficace della tortura negli Stati dell'OSCE. Nonostante non sia stato purtroppo possibile raggiungere un consenso per una decisione del Consiglio dei ministri in materia, la Svizzera continuerà ad appoggiare l'OSCE nella realizzazione degli obiettivi previsti.

A dieci anni dalla prima conferenza sull'antisemitismo e dall'approvazione della cosiddetta dichiarazione di Berlino, la presidenza svizzera ha organizzato in collaborazione con la Germania, sempre nella capitale tedesca, una conferenza sulla lotta all'antisemitismo. Insieme al ministro tedesco Frank-Walter Steinmeier e a Michael Georg Link, direttore dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani, il presidente della Confederazione Burkharter ha aperto a metà novembre 2014 i lavori della conferenza, che ha registrato la presenza di alto livello di numerosi Stati partecipanti dell'OSCE e ha suscitato grande interesse nella società civile. Sulla base delle conclusioni della presidenza svizzera sulla conferenza è stata

approvata consensualmente una decisione del Consiglio dei ministri che rafforza la risposta dell'OSCE alle sfide attuali.

2.4.6 Gestione sicura delle catastrofi naturali

Una delle linee d'azione per migliorare le condizioni di vita delle persone ha riguardato la gestione sicura delle catastrofi naturali. Tra i suoi scopi vi è quello di accrescere la cooperazione tra gli Stati – realizzando nel contempo un'ulteriore misura di consolidamento della fiducia nell'area OSCE – e di porre maggiormente l'accento nella programmazione politica sulla prevenzione invece che unicamente sulla reazione. Le inondazioni del secolo in Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Croazia nel maggio del 2014 hanno portato alla luce in tutta la sua drammaticità l'attualità di questo tema per gli Stati dell'OSCE.

La Svizzera ha trattato la prevenzione delle catastrofi naturali in occasione di vari incontri a tema, coordinati tra loro, organizzati nell'ambito del Foro economico e ambientale dell'OSCE 2014 e si è focalizzata, in collaborazione con i partner internazionali, su aspetti pratici come la gestione di eventi naturali e lo scambio esperienziale di pratiche consolidate nell'ambito della prevenzione delle catastrofi. Grazie a una decisione del Consiglio dei ministri a Basilea sulla prevenzione dei rischi in caso di catastrofi naturali, la presidenza svizzera è riuscita a inserire questo tema a pieno titolo all'interno dell'OSCE. L'OSCE ritiene importante che la cooperazione si realizzi anche nelle regioni interessate da conflitti, allo scopo di instaurare un clima di fiducia attraverso il superamento di problemi comuni.

La Svizzera ha organizzato visite sul terreno in Vallese per i rappresentanti e gli esperti dei 57 Paesi dell'OSCE, durante le quali ha illustrato i sistemi di prevenzione dei pericoli naturali in Svizzera. Una delle visite è stata dedicata alla collaborazione transfrontaliera nella regione di montagna tra l'Italia e la Svizzera e agli effetti dei mutamenti climatici lungo la strada di transito del Gran San Bernardo, un'altra alle relazioni tra i pericoli naturali e gli incidenti chimico-industriali nella piana del Rodano presso il Comune di Monthey.

Durante l'anno di presidenza sono stati inoltre avviati numerosi progetti incentrati sulle componenti che consentono una gestione integrale efficace dei rischi: buona governance, approccio partecipativo, sensibilizzazione e potenziamento delle capacità. Nel 2015 la Serbia si farà portavoce del tema della gestione dei rischi nell'ambito della governance delle acque e potrà prendere spunto dai progetti della Svizzera.

2.4.7 Lotta alle minacce transnazionali

Nonostante gli squilibri geopolitici, la lotta al terrorismo rimane uno dei settori centrali in cui la cooperazione rimane possibile al di là delle divisioni. A fine aprile la Svizzera ha organizzato una conferenza sulla lotta al terrorismo, durante la quale esperti nazionali ed esteri e rappresentanti delle organizzazioni non governative hanno discusso sia sulle proposte volte a bloccare il finanziamento del terrorismo e a salvaguardare i diritti umani nella lotta al terrorismo sia sulla problematica dei cosiddetti combattenti stranieri, cioè sulle possibilità di impedire a cittadini degli Stati dell'OSCE di unirsi a gruppi armati e prendere parte a combattimenti all'estero. Secondo le stime, nella sola Siria sono attualmente circa 2000 i combattenti stranieri

provenienti da Stati dell'OSCE. Gli Stati partecipanti all'Organizzazione sono chiamati a confrontarsi anche con le minacce alla loro sicurezza interna che potrebbero derivare dal rientro in patria di queste persone.

In relazione al finanziamento del terrorismo, a Interlaken è stato discusso approfonditamente anche il problema dei rapimenti con pagamento di riscatto, che costituisce un'importante fonte di finanziamento di attività terroristiche. La presidenza svizzera si è impegnata a creare un fronte compatto di tutti gli Stati che intendono porre fine ai rapimenti dietro riscatto come fonte di finanziamento del terrorismo. Al termine della conferenza, la presidenza ha presentato le sue conclusioni che serviranno da spunto per altri dibattiti all'interno dell'OSCE sulla lotta al terrorismo.

Il Consiglio dei ministri ha approvato alcune dichiarazioni sui temi dei rapimenti con pagamento di riscatto e dei combattenti stranieri. In quest'ultimo caso ha lanciato un appello per consolidare la cooperazione tra gli Stati partecipanti allo scopo, tra l'altro, di tradurre i combattenti stranieri davanti a un tribunale. La dichiarazione sul tema dei rapimenti con pagamento di riscatto è in relazione con la risoluzione 2133 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Questa risoluzione chiede che i terroristi non beneficino né del denaro dei riscatti né di concessioni politiche. La dichiarazione dell'OSCE esorta tutti gli Stati partecipanti ad arginare il fenomeno dei rapimenti dietro riscatto.

Alla fine del 2013 gli Stati partecipanti dell'OSCE hanno approvato una serie di misure di consolidamento della fiducia nel settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione («*cyber*»). Durante la sua presidenza la Svizzera si è impegnata a favore dell'attuazione e dello sviluppo di queste misure e le ha diffuse anche al di fuori dell'OSCE.

2.4.8 Continuo sviluppo dell'OSCE: 40 anni dall'Atto finale di Helsinki

A 40 anni dalla firma dell'Atto finale di Helsinki (vedi finestra), l'OSCE ha deciso di riformarsi per prepararsi alle sfide del futuro e rafforzare la sua capacità di azione. Questo processo di riforma, avviato nel 2012, è attualmente in corso con il nome di «Helsinki+40». Alla fine del 2013 la Svizzera, la Serbia e l'Ucraina hanno presentato una tabella di marcia congiunta che prevede il proseguimento del processo di riforma in gruppi di lavoro a tema.

Atto finale di Helsinki

Al termine di due anni di negoziati a Ginevra, il 1° agosto 1975 è stato firmato a Helsinki l'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). L'Atto finale di Helsinki non è un trattato di diritto internazionale pubblico, ma una dichiarazione autovincolante degli Stati. Obiettivo della CSCE era di attenuare i contrasti tra Est e Ovest tramite l'elaborazione di principi e norme congiunti sulla sicurezza europea e di incrementare la sicurezza di tutti gli Stati partecipanti attraverso il dialogo, le misure di consolidamento della fiducia e la cooperazione. Nel 1994 la CSCE è stata trasformata in un'organizzazione, l'OSCE.

I dieci principi definiti nell'Atto finale per l'organizzazione delle relazioni tra gli Stati costituiscono sino a oggi la base dell'ordinamento di sicurezza europeo:

1. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità
2. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza
3. Inviolabilità delle frontiere
4. Integrità territoriale degli Stati
5. Risoluzione pacifica delle controversie
6. Non intervento negli affari interni
7. Rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo
8. Eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli
9. Cooperazione tra gli Stati
10. Adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale

Gli avvenimenti in Ucraina hanno gettato un'ombra anche su questo processo di riforma. La crisi ucraina ha reso praticamente impossibile qualsiasi progresso e ha anzi sollevato questioni politiche di fondo. Numerosi Stati partecipanti sono del parere che la violazione dei principi dell'Atto finale di Helsinki in seguito all'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa abbia minato il processo Helsinki+40 rendendone impossibile la continuazione. Anche questo processo di riforma dell'OSCE è quindi andato avanti molto lentamente.

La crisi ucraina ha tuttavia evidenziato la necessità di rafforzare gli strumenti dell'OSCE nell'ambito della prevenzione e del superamento dei conflitti. Anche a Basilea la maggior parte degli Stati ha giudicato importante il processo di riforma dell'OSCE e ha ribadito che questa organizzazione continua a essere una piattaforma di dialogo efficace per gli aspetti legati alla sicurezza in Europa. In una dichiarazione i ministri si sono espressi a favore del prosieguo del processo di riforma «Helsinki+40» e hanno assicurato in particolare alla Serbia e alla troika dell'OSCE il loro appoggio nel 2015.

2.4.9 Rafforzamento delle capacità di mediazione

Il ruolo dell'OSCE nella crisi ucraina ha dimostrato l'importanza delle capacità di mediazione per questa organizzazione. L'obiettivo della presidenza svizzera di rafforzarle è stato quindi centrale. Ciò è avvenuto grazie all'istituzione di un team di supporto alla mediazione, all'istruzione del personale, alla formazione degli incaricati speciali del presidente come mediatori e alla pubblicazione di un manuale. La presidenza svizzera non ha rafforzato unicamente le capacità in seno al segretariato dell'Organizzazione a Vienna, ma anche quelle delle missioni operative. La Svizzera ha inoltre inserito a pieno titolo il tema della mediazione tra gli strumenti utilizzati dall'OSCE nelle fasi del ciclo conflittuale.

Nel marzo 2014 la Finlandia, la Turchia e la Svizzera hanno istituito congiuntamente un gruppo di amici della mediazione con l'obiettivo di sensibilizzare gli Stati partecipanti e di spronarli a fruire delle conoscenze e delle esperienze dell'OSCE in questo settore.

2.4.10

Maggiore coinvolgimento della società civile e in particolare della gioventù

A differenza di altre organizzazioni multilaterali, l'OSCE ha la possibilità di coinvolgere la società civile offrendole l'opportunità di partecipare a eventi ufficiali per confrontarsi su un piano di parità con i rappresentanti degli Stati. La Svizzera e la Serbia si sono poste come obiettivo di sfruttare questo valore aggiunto dell'OSCE e di includere la società civile con maggiore assiduità e in tutti i temi trattati dall'Organizzazione.

Nel corso dei suoi viaggi in qualità di presidente dell'OSCE, Didier Burkhalter ha cercato il dialogo diretto con la società civile. Su iniziativa della Svizzera sono stati organizzati quattro workshop regionali ai quali hanno preso parte 150 rappresentanti della società civile provenienti da oltre 30 Paesi. Obiettivo di questi incontri era dare alla società civile la possibilità di formulare raccomandazioni concrete all'OSCE, alle sue missioni operative, alle sue istituzioni e agli Stati partecipanti. Didier Burkhalter ha recepito queste raccomandazioni durante la conferenza parallela della società civile svoltasi a Basilea subito prima dell'incontro dei ministri.

Il dialogo con la società civile è stato portato avanti anche in Svizzera, dove le organizzazioni non governative si sono riunite in un «gruppo di lavoro OSCE» che è stato invitato a tutti gli eventi dell'Organizzazione e in particolare ai quattro workshop regionali della società civile. Il gruppo di lavoro svizzero si è inoltre incontrato regolarmente con la presidenza svizzera e a due riprese con il presidente in carica Didier Burkhalter.

La presidenza svizzera ha posto particolarmente l'accento sui giovani, prefiggendosi di dar loro voce all'interno dell'OSCE e di avvicinarli alle strutture e alle tematiche dell'Organizzazione. In quest'ottica la Svizzera ha istituito un Modello OSCE cui hanno preso parte 57 giovani provenienti dagli Stati partecipanti dell'OSCE.

Nel quadro di due tornate, in cui hanno simulato negoziati informali, comitati di preparazione, sedute del Consiglio dei ministri e un modello di Consiglio dei ministri, i giovani hanno messo a punto, discusso e approvato consensualmente un piano d'azione del Modello OSCE contenente 136 raccomandazioni rivolte sia agli Stati partecipanti sia alle strutture dell'OSCE. Nelle raccomandazioni, che abbracciano un ampio spettro di temi, i giovani pongono l'accento tra l'altro sugli aspetti della sicurezza, sull'estremismo violento e sul radicalismo che generano il terrorismo, sull'istruzione, sull'occupazione, sull'imprenditorialità e sull'istituzionalizzazione della gioventù come tema e attore dell'OSCE.

Il piano d'azione dei giovani del Modello OSCE è stato presentato ufficialmente nel settembre 2014 alle delegazioni degli Stati partecipanti riunite a Vienna. Invitati al Consiglio permanente dell'OSCE, tre ambasciatori dei giovani hanno avuto l'opportunità di illustrare le loro aspettative nei confronti dell'organizzazione. A Basilea i tre hanno esposto il piano d'azione dei giovani al Consiglio dei ministri. Il piano è stato successivamente consegnato sotto forma di pubblicazione a tutti i partecipanti alla conferenza del Consiglio dei ministri.

La presidenza svizzera dell'OSCE ha inoltre inserito il tema della gioventù in una decisione approvata dal Consiglio dei ministri, con l'obiettivo principale di riconoscere lo straordinario potenziale dei giovani nello sviluppo economico, politico e sociale delle rispettive realtà e il loro ruolo nel sostenere gli Stati partecipanti ad

attuare gli impegni assunti in seno all'OSCE in tutte e tre le dimensioni. La decisione contribuirà anche ad aiutare la prossima presidenza serba a elaborare un piano d'azione OSCE dei giovani che comprenda tutte queste dimensioni. Il progetto è stato inserito nel piano di lavoro congiunto delle presidenze svizzera e serba. Il piano d'azione del Modello OSCE dei giovani servirà da riferimento e ispirazione all'elaborazione di un piano dei giovani dell'OSCE.

2.5 Valutazione e prospettive

La presidenza svizzera dell'OSCE ha coinciso con un periodo complesso, caratterizzato da varie crisi, e ha comportato numerose sfide, offrendo però nel contempo l'opportunità di contribuire concretamente alla stabilità in Europa e nelle regioni confinanti. Nella crisi ucraina, sviluppatasi rapidamente dalla fine del 2013, la Svizzera ha posto fortemente l'accento sulla gestione delle crisi e dei conflitti da parte dell'OSCE.

La presidenza svizzera è riuscita a posizionare l'organizzazione come attore importante ed efficace sul palcoscenico internazionale. Per la prima volta da molti anni l'OSCE riveste un ruolo centrale nel processo volto a disinnescare un conflitto armato di grandi dimensioni e sotto la presidenza svizzera ha dimostrato nella crisi ucraina l'importanza della sua funzione per garantire un ordinamento di pace e di sicurezza nell'intero contesto europeo.

A seguito della crisi ucraina l'OSCE ha notevolmente accentuato la sua presenza sul terreno. La missione di osservazione speciale in Ucraina e la missione di osservazione presso due posti di confine alla frontiera tra la Russia e l'Ucraina sono state, per la prima volta dagli anni Novanta, il frutto di una decisione consensuale. A esse si sono aggiunte due grandi missioni di osservazione elettorale. La missione di osservazione alle elezioni presidenziali anticipate in Ucraina del 25 maggio 2014 ha rappresentato, con la presenza di oltre 1300 osservatori, la più grande nella storia dell'OSCE.

Nel suo anno di presidenza la Svizzera non si è occupata unicamente della crisi ucraina, ma ha anche portato avanti attivamente la realizzazione delle sue dieci priorità, riuscendo a inserire nell'agenda politica dell'OSCE temi come la riforma del settore di sicurezza, la prevenzione delle catastrofi naturali o la parità tra i sessi e a lanciare iniziative che sinora si erano rivelate complesse nel contesto dell'OSCE.

La presidenza svizzera si è fissata obiettivi ambiziosi, che a causa della crisi ucraina non sempre hanno potuto essere raggiunti e hanno richiesto aggiornamenti pragmatici. Nel caso dei conflitti del Caucaso del Sud e della Repubblica di Moldavia, per esempio, il fatto che la situazione della sicurezza non sia notevolmente peggiorata con la crisi ucraina va considerato di per sé già un successo. L'obiettivo precipuo della Svizzera era di mantenere il dialogo e i formati negoziali esistenti per garantire un punto di partenza su cui costruire il futuro.

L'aggiornamento del Documento di Vienna e il dibattito sul controllo degli armamenti non hanno praticamente fatto registrare progressi. Nell'anno del presente rapporto entrambi i dossier hanno segnato il passo. Nel 2014, alla luce della crisi ucraina, la dimensione politico-militare ha tuttavia acquisito maggiore importanza. Grazie a una cooperazione stretta ed esemplare tra il DFAE e il Dipartimento fede-

rale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), la Svizzera è riuscita a difendere efficacemente i propri interessi di politica della sicurezza.

Gli sviluppi verificatisi nell'anno del presente rapporto hanno chiaramente dimostrato che in Europa la convivenza pacifica non va data per scontata. La situazione in Ucraina ha evidenziato problemi profondi nell'architettura della sicurezza europea, che si sono manifestati in un ristagno sempre più frequente delle piattaforme di cooperazione. Il tutto, nella contemporanea consapevolezza della necessità di cooperare con la Federazione Russa. L'OSCE è l'unica organizzazione regionale di sicurezza di cui fanno parte con gli stessi diritti sia gli Stati occidentali sia la Federazione Russa. Questa parità dà all'OSCE l'opportunità di condurre un dialogo tra tutti gli attori importanti e di essere nel contempo parte attiva, ma pone anche alla luce quotidianamente – in quasi tutte le questioni importanti – la diversità di posizioni tra la Federazione Russa e gli Stati europei, non consentendo all'Organizzazione di realizzare più rapidamente i suoi obiettivi.

Nel quadro dell'OSCE la presidenza svizzera ha avviato un dibattito sulla futura configurazione dell'ordinamento di sicurezza europeo. Nel settembre 2014 il presidente in carica Didier Burkhalter ha proposto, durante un incontro informale tra i ministri dell'OSCE a New York avvenuto a margine dell'Assemblea generale dell'ONU, di costituire un «gruppo di personalità eminenti» con il compito di illustrare possibili soluzioni per ripristinare la fiducia e promuovere la sicurezza cooperativa in Europa. Al termine di nuove consultazioni con gli Stati partecipanti, il 4 dicembre 2014 la presidenza svizzera ha nominato a Basilea un «gruppo di personalità eminenti» sotto la direzione dell'ambasciatore Wolfgang Ischinger. Questo comitato indipendente presenterà nel 2015, in un progetto congiunto, le sue conclusioni sulla crisi ucraina e una serie di raccomandazioni per rafforzare la sicurezza europea.

Al termine del mandato di presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha ospitato il Consiglio dei ministri, massimo organo decisionale dell'Organizzazione. Al grande evento, svoltosi a Basilea, hanno preso parte 53 ministri degli esteri e circa 1300 delegati: una partecipazione molto elevata, se paragonata a quella degli anni precedenti.

Nel 2014 e nel 2015 due Stati esercitano per la prima volta nella storia dell'OSCE una presidenza consecutiva. Nel 2014 la cooperazione con la Serbia si è svolta senza intoppi, in particolare nel quadro degli sforzi intrapresi per giungere a una riappacificazione nei Balcani. Nel 2015 proseguiranno non solo l'attuazione del piano di lavoro congiunto, ma anche l'impegno in Ucraina avviato sotto la presidenza svizzera. La Svizzera continuerà inoltre a svolgere, nell'ambito dell'OSCE, la sua opera di mediazione nei conflitti, per il tramite tra l'altro degli incaricati speciali per i Balcani occidentali e il Caucaso del Sud, e manterrà anche nel 2015 la presidenza del gruppo di lavoro di alto livello per il Nagorno Karabach, assunta nel 2014. Sosterrà infine, sul piano dei contenuti e del personale, l'attività del team di presidenza serbo a Vienna con l'invio, tra l'altro, di alcuni esperti svizzeri. La presidenza comune con la Serbia ha pure gettato nuove basi nelle relazioni bilaterali, aprendo alla Svizzera nuove prospettive nell'Europa del Sud-Est.

L'approccio cooperativo adottato dalla Svizzera, tradottosi in una presidenza consecutiva che prevede un piano di lavoro congiunto e l'occupazione in comune di posti chiave per due anni, rappresenta una soluzione innovativa volta a rafforzare la pianificabilità, l'efficacia e la stabilità dell'OSCE e ha riscosso ampi consensi.

Nel 2015 la Svizzera, insieme a Serbia e Germania, Paese quest'ultimo che deterrà la presidenza nel 2016, continuerà come membro della troika dell'OSCE a garantire la continuità dei lavori nell'ambito dell'Organizzazione. Sempre nel 2015 presiederà inoltre, insieme con l'Asia, il partenariato OSCE per la cooperazione, con l'obiettivo di rafforzarlo, di approfondire i contatti dell'OSCE con i partecipanti ai convegni sulla sicurezza dell'Asia dell'Est e di radicare maggiormente anche in questa area del mondo l'idea della sicurezza cooperativa.

La Svizzera è convinta che l'OSCE abbia svolto un ruolo forte e positivo nella più acuta crisi sulla sicurezza verificatasi dalla caduta del muro di Berlino e che sia stata in grado di dimostrare la sua capacità di azione. Con la Serbia, la Germania e l'Austria future presidenti, le prospettive che la nuova dinamica avviata in seno all'OSCE possa continuare sono buone.

3 Attività di politica estera della Svizzera durante l'anno in rassegna

3.1 Stati confinanti

Le buone relazioni con i Paesi confinanti non sono scontate e devono essere coltivate. Pertanto anche nell'anno in rassegna, in virtù della strategia di politica estera 2012–2015, hanno costituito una delle priorità della politica estera svizzera. Tali relazioni hanno potuto essere ulteriormente intensificate grazie al fatto che il capo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha assunto la presidenza della Confederazione e al contempo anche quella dell'OSCE. Questo vale segnatamente per la collaborazione tra il DFAE e l'Ufficio per gli affari esteri tedesco [deutsches Auswärtiges Amt], che a seguito della presidenza svizzera dell'OSCE è migliorata per qualità e dinamismo.

Lo scopo dei numerosi incontri con i capi di Stato, i capi di Governo e i ministri dei Paesi confinanti era quello di trovare anche, di volta in volta, soluzioni alle questioni bilaterali e identificare ambiti concreti di collaborazione. Dato che tra gli interessi bilaterali e le relazioni della Svizzera con l'UE sussiste spesso un legame diretto o indiretto, nel 2014 l'ulteriore sensibilizzazione degli Stati confinanti in merito alla politica europea svizzera e la loro informazione riguardo all'attuazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha rivestito un ruolo importante. La libera circolazione delle persone costituisce un pilastro fondamentale nelle relazioni con i Paesi confinanti, assumendo ulteriore importanza con la questione dei confini.

A seguito dell'istituzione del gabinetto della cancelliera Angela Merkel nel dicembre 2013 i contatti con il nuovo Governo in *Germania* si sono sviluppati rapidamente. A Berlino e a Berna si è svolta tutta una serie di incontri ad alto livello non da ultimo anche tra il presidente della Confederazione e la cancelliera tedesca. Il 1° aprile 2014 per esempio il presidente della Confederazione Burkhalter e la consigliera federale Sommaruga hanno ricevuto per una visita di lavoro a Berna il presidente della Germania Gauck. La Svizzera e la Germania sono legate da numerosi interessi comuni nell'ambito per esempio della ricerca, della scienza, dei trasporti e della finanza. Il 1° gennaio 2014 è entrata in vigore la convenzione bilaterale sulla collaborazione transfrontaliera in materia di vigilanza che mira a facilitare l'accesso degli istituti finanziari svizzeri al mercato in Germania. Nel settore dell'energia la

Germania è un partner di importanza fondamentale, segnatamente nell'ambito delle tecnologie innovative in cui si mira ad approfondire la collaborazione. Gli incontri tenutisi a marzo in Germania nell'ambito di un viaggio sul tema efficienza energetica di una delegazione economica e scientifica sotto la direzione del segretario di Stato dell'OSCE, del segretario di Stato della SEFRI e del direttore dell'Ufficio federale dell'energia hanno confermato questo interesse comune. Gli incontri tra i segretari di Stato che si sono tenuti in Germania hanno confermato questo interesse comune. Per il nostro Paese la Germania rappresenta un partner fondamentale anche nella ricerca di soluzioni nel dossier concernente l'Europa, segnatamente nella partecipazione a iniziative europee nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, in particolare al programma quadro di ricerca *Orizzonte 2020* o nell'ambito della convenzione sul mercato dell'energia. Nella crisi ucraina la Germania ha svolto e svolge tuttora un ruolo molto attivo. La collaborazione con la presidenza svizzera dell'OSCE è stata pertanto intensa e l'invito del presidente della Confederazione in veste di presidente dell'OSCE alla conferenza tedesca degli ambasciatori a Berlino lo ha dimostrato. In considerazione dell'importanza dei Länder tedeschi che confinano con la Svizzera e delle strette relazioni con questi nell'anno in rassegna, la diplomazia delle visite è proseguita in modo intenso. Ad esempio su invito del primo ministro del Baden-Württemberg si è svolto un incontro tra parlamentari svizzeri e il Governo di questo Land federale in cui è stata data molta importanza alla questione su come migliorare i collegamenti per il traffico regionale transfrontaliero.

Le relazioni bilaterali con la *Francia* vertevano in particolare su questioni finanziarie e fiscali come pure sulla collaborazione nelle regioni di frontiera. Si è proseguito il dialogo in materia fiscale iniziato nel novembre 2013, firmando nel giugno 2014 la convenzione sull'assistenza amministrativa in materia fiscale. Si è così effettuato un adeguamento integrale alle norme OCSE di valenza internazionale. In primavera 2014 il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia sulla nuova convenzione in materia d'imposte sulle successioni con la Francia che nel giugno 2014, in risposta, ha denunciato la convenzione bilaterale del 1953 intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia d'imposte sulle successioni (cfr. n. 3.3.5). In una dichiarazione comune del giugno 2014 i ministri delle finanze di ambedue i Paesi hanno confermato che tale circostanza non pregiudicherà il dialogo in materia fiscale tra la Svizzera e la Francia. Nell'anno in rassegna i due Paesi hanno potuto delineare una prima bozza di soluzione alla questione degli aspetti fiscali dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse. Si tratta ora di concludere un accordo bilaterale su tale base. S'intende proseguire con i colloqui bilaterali con la Francia. Questo potrebbe tra l'altro spianare la strada ad un accordo bilaterale per l'allacciamento dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse all'attuale linea ferroviaria di Basilea-Mulhouse. Nel campo della scienza e della ricerca questi due Paesi sono partner importanti: lo dimostrano lo scambio intenso di studenti e ricercatori e il grande numero di contratti di cooperazione tra le università svizzere e quelle francesi. Mentre nel 2013 a Losanna si è svolto su iniziativa del Politecnico di Losanna e dell'Ambasciata francese il primo Forum dell'innovazione Francia-Svizzera, nel giugno 2014 hanno avuto luogo due forum nell'ambito dell'innovazione e della ricerca: al Politecnico di Zurigo sulla sicurezza in Internet e a Lione sull'energia. Nell'ambito della migrazione la Francia e la Svizzera collaborano strettamente. Nell'ambito dell'asilo è stato sottoscritto un accordo amministrativo sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del regolamento Dublino con l'obiettivo di agevolare e rendere più efficiente la collaborazione nell'ambito della Convenzione di Dublino. Con la Francia le relazioni nelle regioni di frontiera, segnatamente nell'ambito dei trasporti e della salute

sono particolarmente ampie. Il 19 marzo 2014 i due Paesi hanno sottoscritto una convenzione sul collegamento ferroviario tra Ginevra e Annemasse che disciplina le competenze, la pianificazione, la costruzione, la gestione e il finanziamento della linea a doppia corsia Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA) lunga 16 chilometri. L'11 agosto 2014 è inoltre stato firmato un accordo concernente la riapertura della linea ferroviaria tra Belfort e Delle, il relativo cofinanziamento da parte della Svizzera e la gestione della linea ferroviaria tra Belfort, Delle e Delsberg.

Nel 2014 la collaborazione con l'Italia si è rivelata intensa anche in ragione del fatto che quest'ultima ha presieduto nel secondo semestre il Consiglio dell'Unione europea. L'evento di maggiore rilievo è stato la visita in maggio del presidente della Repubblica Napolitano che, accompagnato dall'allora ministro degli affari esteri italiano e ora alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la sicurezza Federica Mogherini, ha incontrato alcuni membri del Consiglio federale e il Consiglio di Stato del Canton Ticino. In tutti gli incontri, segnatamente anche in quello con il presidente del Consiglio dei ministri italiano all'inizio della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, il rapporto della Svizzera con l'Unione europea è stato un tema centrale. Si sono potuti quindi discutere interessi comuni nell'ambito dell'energia, della scienza e della ricerca o nelle questioni concernenti la migrazione. Una stretta collaborazione con l'Italia c'è stata anche nell'ambito delle due presidenze, quella svizzera dell'OSCE e quella italiana del Consiglio dell'Unione europea. Nelle relazioni bilaterali si sono raggiunti importanti traguardi nell'ambito del dossier fiscale per quanto riguarda l'elaborazione di una pianificazione strategica che determina i capisaldi per soluzioni in differenti questioni. La pianificazione strategica deve essere finalizzata il più rapidamente possibile. Per realizzarla, in una prima fase si prevede di codificare in testi separati la questione riguardante lo scambio di informazioni su domanda nel settore fiscale e quella riguardante l'imposizione dei frontalieri. Per l'Italia questa seconda questione è correlata al discorso sull'Accordo sulla libera circolazione. Nel settore dei trasporti la Svizzera ha firmato un accordo con l'Italia concernente il finanziamento di lavori di ampliamento sulla linea di Luino al fine di garantire la realizzazione e il finanziamento di un corridoio di quattro metri sulle linee di accesso alla NFTA. Alla fine del 2014 i rappresentanti dei due Paesi si sono incontrati per la prima volta in occasione di un colloquio sull'ambiente di cui si prevede l'istituzionalizzazione. Nel luglio 2014 sono iniziati i lavori per l'allestimento del Padiglione svizzero sul sito dell'esposizione universale (EXPO) a Milano. Dopo la presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, l'edizione del 2015 rappresenta un ulteriore terreno fertile per approfondire i rapporti bilaterali. Nel 2014 si sono svolti numerosi eventi nell'ambito del programma complementare «Verso l'Expo Milano 2015» come per esempio il tour gastronomico «Giro del Gusto» con sosta nelle città di Roma, Milano e Torino che ha fornito al capo del Dipartimento federale dell'economia e al ministro dell'agricoltura anche l'occasione per incontrarsi.

Il primo viaggio del presidente della Confederazione Burkhalter si è svolto nel gennaio 2014 in *Austria*, mentre lo stesso mese il cancelliere austriaco è giunto a Berna in occasione della sua prima visita all'estero dopo la riforma del gabinetto avvenuta nel dicembre 2013. Questa tradizione è espressione delle buone, strette e pluriennali relazioni bilaterali. In virtù dell'impegno profuso dalla Svizzera per la trasparenza in ambito fiscale si sono potute approfondire ulteriormente le prime esperienze fatte con l'Austria nel 2013 nell'attuazione della Convenzione sull'imposizione alla fonte. L'accordo fiscale ha garantito all'Austria importanti entrate fiscali

e offre alla Svizzera una soluzione per la regolarizzazione del passato e la garanzia dell'imposizione dei redditi da capitale con il Paese confinante fino all'attuazione dello scambio automatico delle informazioni (SAI). Nell'anno in esame il Parlamento ha approvato la versione riveduta dell'Accordo tra la Confederazione svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia, la cui entrata in vigore è prevista per il 2015 e che mira ad agevolare e a consolidare ulteriormente la collaborazione tra i tre Paesi. Anche nella cooperazione diplomatica l'Austria rimane un partner importante per la Svizzera. Il 24 luglio 2014 è stata sottoscritta una dichiarazione d'intenti per l'utilizzazione in comune dei locali per i rappresentanti all'estero e il relativo beneficio delle sinergie. Come Stato ospite dell'OSCE l'Austria ha svolto un ruolo importante durante la presidenza svizzera. Anche la presidenza austriaca del Consiglio europeo nel primo semestre 2014 e quella svizzera dell'OSCE hanno fornito l'occasione per una stretta collaborazione tra i due Paesi confinanti che ha permesso di focalizzare l'attenzione sull'approfondimento della cooperazione istituzionale tra queste due organizzazioni.

Nel 2014 con il *Principato del Liechtenstein* si è mantenuta l'attiva tradizione delle visite diplomatiche. Malgrado il Principato non sia membro dell'Unione europea, anche con questo Paese confinante il tema della libera circolazione delle persone a seguito dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» svolge un ruolo centrale nelle relazioni bilaterali, poiché la sua attuazione pregiudica la regolazione bilaterale della libera circolazione delle persone nell'accordo quadro del 2008⁴. Nel 2014 sono proseguiti i negoziati iniziati nel dicembre 2013 concernenti una convenzione bilaterale sulla doppia imposizione; la quarta tornata negoziale ha avuto luogo all'inizio di dicembre. Sussiste la volontà comune di giungere entro un termine adeguato a un risultato soddisfacente.

Non solo negli ambiti bilaterali e regionali menzionati e delle relazioni della Svizzera con l'UE, ma anche nel contesto multilaterale e trasversale abbiamo assistito a un'intensa cooperazione con i paesi confinanti. Nel 2014 gli Stati alpini si sono attivati nell'ottica di un impegno comune per elaborare una strategia macroregionale per lo spazio alpino, per quanto riguarda la Svizzera in stretta collaborazione con i Cantoni. Nella formazione professionale i Paesi confinanti con sistemi di formazione professionale duali sono partner centrali, come dimostra la loro partecipazione al congresso internazionale sulla formazione professionale nel settembre 2014. Nell'anno in rassegna si sono svolti numerosi incontri tra i ministri dei Paesi germanofoni. Gli incontri a tre o a quattro dei ministri degli affari esteri, delle finanze, dell'economia, degli interni, della sanità, della giustizia e dell'ambiente di Svizzera, Germania, Austria e del Principato del Liechtenstein miravano ad approfondire le relazioni tra gli Stati che oltre alla lingua e alla cultura condividono anche gli stessi valori.

⁴ Accordo quadro del 3 dicembre 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine, RS **0.360.514.2**

3.2 Politica europea

3.2.1 Unione europea

Evoluzione all'interno dell'UE e implicazioni per la Svizzera

Nel 2014 l'Unione europea ha proceduto al rinnovo delle proprie istituzioni. Le elezioni del Parlamento europeo sono state caratterizzate da uno sgretolamento del sostegno popolare alle formazioni politiche tradizionali a favore di gruppi minoritari. Questo segnale di diffidenza nei confronti dei grandi partiti potrebbe essere causato dalle misure di austerità imposte dall'UE alle economie maggiormente colpite dalla crisi, dalle tensioni politiche interne all'Unione e potrebbe anche essere un segno dell'euroscetticismo esistente. I due principali gruppi politici al Parlamento europeo, il Partito Popolare Europeo (PPE) e l'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici (S&D), hanno tuttavia mantenuto la loro posizione di maggioranza all'interno dell'emiciclo.

Per la prima volta queste elezioni hanno anche influenzato in modo diretto la scelta del futuro presidente della Commissione europea ed è stato così eletto il candidato del PPE Jean-Claude Juncker. Donald Tusk è invece il nuovo presidente del Consiglio europeo mentre Federica Mogherini l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La nuova Commissione è entrata in funzione nel novembre 2014. L'attività delle istituzioni comunitarie ha subito un rallentamento nel secondo semestre del 2014 a motivo di questi rinnovi.

Per quel che riguarda l'economia, alcuni Paesi membri dell'eurozona sono tuttora fortemente colpiti dalla crisi. La Banca centrale europea ha dunque adottato nuove misure abbassando ulteriormente i propri tassi d'interesse e ha annunciato un nuovo programma di prestiti mirati a lungo termine alle banche. L'UE ha continuato ad adoperarsi per l'integrazione economica e per la realizzazione di un'unione bancaria, in particolare con l'entrata in vigore del meccanismo di vigilanza comune. In questo contesto la crisi continua ad avere importanti ripercussioni sulla Svizzera, la cui industria di esportazione risente dell'assenza di una vera e propria ripresa economica all'interno dell'UE. La spinta all'apprezzamento del franco può rafforzarsi da un momento all'altro e gli attori finanziari svizzeri sono ancora confrontati con il rischio di nuovi ostacoli nell'accesso al mercato. Nel 2014 i negoziati fra UE e USA per un partenariato trans-atlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) avviati nel luglio 2013 sono proseguiti a ritmo serrato.

L'azione di politica estera dell'UE nel 2014 si è concentrata per lo più sulla gestione della crisi ucraina, a causa della quale le relazioni con la Russia si sono deteriorate. L'UE ha dato la precedenza al ripristino della stabilità macroeconomica ucraina, concedendo al Paese aiuti finanziari per almeno 11 miliardi di euro sotto forma di prestiti e sovvenzioni. L'UE ha inoltre discusso con i due Stati per trovare soluzioni alle controversie in campo energetico; ha pure aumentato il proprio sostegno ai tentativi di riforma delle nuove autorità ucraine e, su loro richiesta, ha deciso di istituire una missione consultiva per la riforma del settore della sicurezza civile (EUAM Ucraina) in collaborazione con altri attori internazionali in loco, in particolare con l'OSCE e la sua missione di osservazione. L'UE ha anche condannato l'annessione illegale della Crimea alla Russia e ha adottato diversi pacchetti di sanzioni nei confronti di quest'ultima, rivolti in un primo tempo a determinate persone e imprese ed estesi in seguito a vari settori (cfr. n. 2).

In questo contesto l'UE ha continuato a intensificare le sue relazioni con i Paesi del Partenariato orientale (PaO). Sono così stati firmati accordi di associazione comprendenti una zona di libero scambio completo e approfondito con l'Ucraina, la Georgia e la Moldavia. Viste le preoccupazioni manifestate dalla Russia, l'UE ha iniziato un dialogo tripartito con lei e l'Ucraina in merito alle conseguenze dell'applicazione di tali accordi.

L'UE ha tentato di acquisire maggior peso sul piano internazionale anche in altri contesti. Ha infatti continuato ad avere un ruolo attivo nei negoziati sul programma nucleare iraniano e nel dialogo tra Serbia e Kosovo e ha lanciato nuove missioni in Mali e nella Repubblica centrafricana per sostenere la sicurezza e la stabilità nell'Africa subsahariana. È stata invece poco presente nelle trattative per una risoluzione del conflitto israelo-palestinese e ha avuto un ruolo secondario nella gestione delle crisi ai propri confini meridionali in particolare in Siria, Egitto e Libia, regione che continua a essere un'importante sfida per l'Unione soprattutto per quel che riguarda i flussi migratori. Confrontata alla minaccia immediata dell'organizzazione armata jihadista detta «Stato islamico» in Iraq e Siria, l'UE ha sostenuto gli sforzi internazionali per l'organizzazione di una conferenza internazionale sulla pace e la sicurezza in Iraq e sulle conclusioni di quest'ultima. Ha inoltre appoggiato la decisione presa da alcuni Stati membri di fornire materiale bellico all'Iraq, come anche alle autorità regionali curde (cfr. n. 3.4.1 Medio Oriente e Africa del Nord).

Per quanto riguarda la politica di allargamento dell'UE, la Serbia ha avviato i negoziati di adesione in occasione di una prima conferenza intergovernativa a Bruxelles nel gennaio del 2014. A giugno gli Stati membri hanno concesso all'Albania lo statuto di candidato ufficiale all'adesione.

Evoluzione delle relazioni Svizzera/UE

L'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» da parte di Popolo e Cantoni il 9 febbraio 2014 ha segnato le relazioni fra la Svizzera e l'UE e ha generato incertezze riguardo al futuro della via bilaterale. Il nuovo articolo costituzionale (art. 121a Cost.) è incompatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) concluso tra la Svizzera e l'UE poiché prevede di limitare l'immigrazione mediante contingenti e tetti massimi annuali e di istituire un principio di preferenza nazionale sul mercato del lavoro svizzero. Il Consiglio federale ha dunque consacrato la maggior parte del 2014 a condurre in parallelo i lavori per l'attuazione del testo costituzionale, a cercare insieme all'UE una soluzione in ambito migratorio e a continuare i dibattiti con l'Unione su tutti gli altri dossier aperti.

Sotto la guida del DFGP, i lavori per l'attuazione dell'art. 121a della Cost. hanno riunito cerchie interessate, Cantoni, partner sociali e partiti politici dando origine a un concetto di attuazione che ha preso forma nel mese di giugno. Il Consiglio federale deciderà con ogni probabilità agli inizi del 2015 se adottare il disegno di legge di attuazione e avviare la relativa procedura di consultazione.

Per quanto riguarda le discussioni con l'UE sulla politica migratoria, la Svizzera ha tentato formalmente di rinegoziare l'ALC. L'Unione ha risposto che non sarebbe entrata in materia in merito a una rinegoziazione dell'ALC volta a introdurre contingenti o tetti massimi d'immigrazione come pure la preferenza nazionale nel mondo del lavoro, poiché tali elementi sono in contraddizione con gli obiettivi dell'Accordo. Si è però mostrata disposta a discutere dei problemi pratici riscontrati nell'appli-

cazione dell'ALC. Su questa base il Consiglio federale ha adottato un progetto di mandato negoziale in vista di una revisione dell'ALC. Secondo tale mandato, i negoziati dovranno prefiggersi l'adattamento dell'ALC per permettere alla Svizzera di gestire e di limitare l'immigrazione tenendo conto degli interessi globali dell'economia e per preservare la via bilaterale. A fine anno si è inoltre discusso con l'UE per trovare delle piste che vadano nella direzione di quanto richiesto dal nuovo articolo costituzionale pur nel rispetto dell'applicazione dell'Accordo.

L'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» ha avuto ripercussioni anche sugli altri dossier della politica svizzera nei confronti dell'UE. Una prima conseguenza è stata il fatto che il Consiglio federale non ha più potuto firmare il protocollo III di estensione dell'ALC alla Croazia. L'UE ha dunque sospeso i negoziati in corso sull'accesso ai mercati e sulla cooperazione come pure l'approvazione del proprio mandato negoziale sulle questioni istituzionali. Il blocco ha potuto essere superato grazie a una soluzione per l'accesso dei cittadini croati al mercato del lavoro svizzero basata su un accordo che prevede contingenti separati per i cittadini croati e un migliore riconoscimento delle loro qualifiche professionali. Il Consiglio federale ha inoltre confermato che intende versare un contributo per l'allargamento a favore della Croazia pari a 45 milioni di franchi e il Parlamento ne ha approvato il credito quadro. Grazie alla soluzione trovata per la Croazia si sono potuti riprendere i dibattiti su tutti i dossier precedentemente congelati e l'UE ha approvato il proprio mandato negoziale sulle questioni istituzionali. Ha tuttavia abbinato al mandato una dichiarazione che subordina al rispetto dell'ALC la conclusione di qualsivoglia negoziato nell'ambito dell'accesso al mercato.

Si è così potuto procedere alle trattative sulle questioni istituzionali, le quali hanno permesso di fare progressi importanti per risolvere le problematiche legate al recepimento degli sviluppi del diritto comunitario pertinente, alla sorveglianza dell'applicazione degli accordi, alla loro interpretazione e alla risoluzione delle controversie. Sono proseguiti anche i negoziati in vista di un accordo sull'elettricità e di un collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni della Svizzera e dell'UE. Tuttavia, vista la posizione dell'UE già citata in precedenza, la Svizzera e l'UE non potranno firmare tali accordi finché non sarà trovata una soluzione per l'ALC.

Il blocco dei negoziati a seguito della votazione del 9 febbraio ha interessato anche la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'UE *Orizzonte 2020* (ricerca), *Erasmus+* (educazione e gioventù) e *Europa Creativa* (cultura). Se nel frattempo si è potuto trovare una soluzione per l'associazione parziale della Svizzera ai programmi di ricerca dell'UE per il 2015 e il 2016, ciò non è ancora stato possibile per l'educazione, la gioventù e la cultura (cfr. n. 3.4.4). Il Consiglio federale ha adottato misure interne transitorie per finanziare una partecipazione indiretta della Svizzera a tali programmi.

Durante il 2014 si sono raggiunti importanti progressi nel dossier sulla fiscalità. Visti gli sviluppi internazionali (l'adozione da parte dell'OCSE di uno standard globale concernente lo scambio automatico di informazioni), il Consiglio federale ha deciso di dare un nuovo orientamento ai negoziati intrapresi a gennaio 2014 riguardanti una revisione tecnica dell'accordo sulla fiscalità del risparmio. A ottobre 2014 ha dunque licenziato un mandato in vista di intraprendere negoziati con l'UE sullo scambio automatico di informazioni (SAI). I negoziati hanno potuto prendere il via a fine 2014 (cfr. n. 3.3.5).

Nel dialogo sull'imposizione delle imprese iniziato nel 2012 con l'UE è stata raggiunta un'intesa. A ottobre 2014 i rappresentanti di Svizzera e UE hanno infatti firmato una dichiarazione che va in questo senso e che pone fine a una controversia che grava sulle relazioni fra le due parti da quasi un decennio (cfr. n. 3.3.5). L'accordo di cooperazione con l'UE in materia di concorrenza firmato nel 2013 è stato adottato dall'Assemblea federale nel giugno 2014 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2014.

Infine, le relazioni Svizzera-UE nei settori della giustizia e degli affari politici interni hanno continuato a rafforzarsi. A giugno 2014 è stato firmato un accordo sulla partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA). Il Consiglio federale ha inoltre licenziato due mandati negoziali per l'ammissione della Svizzera al fondo per la sicurezza interna e l'accesso alla banca dati EURODAC da parte delle forze di polizia svizzere. Ha pure approvato un progetto di mandato negoziale che permette la partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm (scambio di dati tra forze di polizia). In conclusione, nel 2014 l'Assemblea federale ha approvato diversi sviluppi dell'acquis di Schengen tra cui le nuove disposizioni di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, il nuovo meccanismo di valutazione Schengen e il sistema di sorveglianza delle frontiere EUROSUR. Ha inoltre approvato lo sviluppo dei regolamenti di Dublino ed EURODAC.

3.2.2 Relazioni con gli altri Stati dell'Europa e dell'Asia centrale

Europa occidentale e centrale

Le relazioni con gli Stati dell'Europa occidentale e centrale sono state oggetto di particolare attenzione, soprattutto dopo l'accettazione in Svizzera dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa» il 9 febbraio 2014. L'esito e le conseguenze di tale votazione hanno suscitato numerosi interrogativi a cui era importante rispondere mediante un intenso dialogo con questi Paesi.

Il presidente della Confederazione ha iniziato l'anno con una visita di Stato in Polonia durante la quale sono state concordate una dichiarazione congiunta per approfondire la cooperazione bilaterale, nonché un accordo di rappresentanza reciproca per il rilascio di visti Schengen. Si sono svolte in seguito visite di lavoro nella Repubblica ceca e in Slovacchia dove la Svizzera è stata invitata a partecipare al vertice del gruppo di Visegrád. I quattro membri del gruppo – Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia – coordinano le proprie posizioni all'interno dell'UE, adottano programmi di cooperazione comuni nell'ambito del PaO e sono già oggi partner importanti per la Svizzera anche in quella modalità.

A inizio aprile il presidente della Confederazione Burkhalter è stato invitato in Finlandia per una visita di Stato. I principali oggetti discussi in quest'occasione sono stati la politica europea della Svizzera, la presidenza svizzera dell'OSCE e le questioni di sicurezza in Europa. Gli stessi punti sono stati al centro delle relazioni con gli Stati baltici, in particolare in occasione delle visite di lavoro del presidente della Confederazione in Estonia e in Lettonia. Quest'ultima assumerà la presidenza del Consiglio UE nella prima metà del 2015.

L'incontro dei capi di Stato dei Paesi germanofoni tenutosi a Rostock in Germania il 18 settembre 2014 è stato l'occasione per approfondire anche le relazioni con il Belgio e il Lussemburgo, invitati per la prima volta a questo vertice. Il presidente della Confederazione si è inoltre recato in Belgio – dove è stato ricevuto dal re Filippo, dal primo ministro Di Rupo e dal ministro degli affari esteri Reynders – per le commemorazioni della prima guerra mondiale. Il primo ministro lussemburghese Bettel è invece stato ricevuto in Svizzera. Il Lussemburgo presiederà il Consiglio UE nella seconda metà del 2015.

A novembre, la visita in Svizzera del ministro degli affari esteri maltese Vella ha permesso di ricordare la situazione nel bacino del Mediterraneo in particolare per quanto riguarda la migrazione. Altri incontri ad alto livello si sono tenuti con il Regno Unito, l'Ungheria, la Spagna e il Portogallo.

Sempre sul piano bilaterale si sono tenuti colloqui approfonditi con molti Stati europei in merito a possibili collaborazioni a livello delle reti di ambasciate per quanto riguarda la condivisione di infrastrutture, la cooperazione amministrativa o la rappresentanza reciproca relativamente al rilascio di visti Schengen. La Svizzera ha inoltre continuato ad attuare il contributo svizzero all'allargamento in stretta collaborazione con gli Stati beneficiari all'interno dell'UE.

Europa sudorientale

La promozione della pace, della stabilità e della prosperità nell'Europa sudorientale è ancora oggi una priorità della politica estera svizzera e questo anche per gli stretti legami personali delle quasi 400 000 persone originarie di questa regione residenti nel nostro Paese. Nel 2014 la Svizzera ha perciò contribuito con oltre 150 milioni di franchi a programmi di sviluppo e di cooperazione, di sicurezza umana e di mantenimento della pace nei Balcani occidentali. Con la sua politica di allargamento, giunta a una nuova tappa con l'inizio dei negoziati per l'adesione della Serbia e con l'ottenimento dello status di candidato all'adesione dell'Albania, anche l'UE punta a questo obiettivo offrendo nuove prospettive politiche ed economiche ai Paesi dei Balcani occidentali.

L'accordo firmato tra Belgrado e Pristina nell'aprile del 2013 ha posto le necessarie basi per normalizzare le relazioni tra Serbia e Kosovo. Le tavole rotonde informali sostenute dalla Svizzera a margine dei negoziati ufficiali, unite al rafforzamento della presenza dell'OSCE nel Nord del Kosovo durante la presidenza svizzera dell'OSCE, contribuiscono in modo importante a stabilizzare la regione.

È inoltre grazie a SWISSCOY, la cui missione è stata prolungata fino a dicembre 2017, che la Svizzera ha rinnovato il suo impegno per la stabilità del Kosovo e della regione. L'effettivo del contingente potrà passare da 220 a 235 militari, permettendo così alla Svizzera di continuare a sostenere con efficacia la missione internazionale per il sostegno alla pace KFOR. La Svizzera continua l'impegno preso in Bosnia ed Erzegovina mettendo a disposizione al massimo 20 membri delle forze armate e sei esperti militari nell'ambito della missione ALTHEA dell'EUFOR.

Rimangono tuttavia altre sfide importanti tra cui quelle socioeconomiche. L'alto tasso di disoccupazione giovanile, per esempio, rischia di scoraggiare un'intera generazione e di spingerla all'emigrazione. L'inoccupazione dei giovani fa inoltre aumentare il rischio di conflitti politici. La Svizzera si adopera maggiormente a favore di riforme strutturali nel settore privato e della formazione professionale dei giovani per migliorarne gli sbocchi sul mercato del lavoro locale.

Le inondazioni del maggio 2014 in Bosnia ed Erzegovina e in Serbia hanno provocato più di 50 morti, quasi un milione di sfollati e danni stimati a 3,5 miliardi di euro, mettendo a dura prova i due Paesi. Per soddisfare le necessità più urgenti la Svizzera ha inviato esperti, due elicotteri e materiale per depurare e distribuire acqua potabile. Nell'ambito della sua risposta sul medio e lungo periodo, la Svizzera ha inoltre destinato 15 milioni di franchi quale sostegno alla ricostruzione e alla prevenzione delle calamità naturali (cfr. n. 3.3.3).

In molti Paesi della regione si sono svolte elezioni importanti. La Svizzera ha contribuito al loro corretto svolgimento mandando 21 osservatori alle elezioni in Bosnia ed Erzegovina, in Kosovo, in Macedonia e in Serbia. La Svizzera ha inoltre contribuito a finanziare le prime elezioni parlamentari organizzate sull'insieme del territorio kosovaro e sostenute anche dall'OSCE.

La Svizzera ha intensificato i contatti politici con molti Paesi della regione. La visita in Svizzera del presidente greco Papoulias – la prima di un premier ellenico dall'istituzione delle relazioni diplomatiche con la Grecia 119 anni fa – è stata l'occasione per rafforzare i legami con il Paese che ha presieduto l'UE nel primo semestre dell'anno. Il presidente croato, il suo omologo bulgaro e quello macedone sono pure stati accolti in occasione di visite ufficiali in Svizzera. La visita in Serbia, Albania e Kosovo del presidente della Confederazione Burkhalter in qualità di presidente in carica dell'OSCE ha permesso anch'essa di rafforzare i legami con questi Paesi. L'intenso dialogo e i programmi operativi con la Bosnia ed Erzegovina, il Kosovo e la Serbia sono continuati nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione.

Le relazioni politiche tra la Svizzera e la Turchia sono diversificate, ma nell'anno in esame quelle ad alto livello sono state poco intense. Ciononostante è stato possibile portare avanti dossier in ambiti di reciproco interesse, in particolare nei settori consolare, economico, energetico, della polizia, della giustizia, della migrazione e della lotta al terrorismo. La Svizzera ha infine prestato aiuto umanitario alla Turchia quale contributo per attenuare la crisi umanitaria cui il Paese deve far fronte a causa del conflitto in corso ai propri confini. In questo contesto il ricorso della Svizzera dinanzi alla Grande Camera della CEDU riguardo all'affare Perişen, ancora in sospeso, non ha intaccato la fiducia tra i due Paesi.

Europa dell'Est e Asia centrale

La situazione critica in Ucraina e le sue conseguenze per la sicurezza internazionale hanno caratterizzato l'anno in esame. Il Consiglio federale si è adoperato nell'ambito della politica estera autonoma per contribuire a una soluzione pacifica del conflitto. Grazie alle attività della presidenza svizzera dell'OSCE 2014 l'impegno della Svizzera in favore di una politica di pace ha ottenuto maggiore visibilità (cfr. n. 2). L'OSCE si è quindi prodigata nel promuovere sia il dialogo in Ucraina e tra gli attori internazionali sia il monitoraggio della situazione in loco per garantire la sicurezza, la stabilità e la protezione dei diritti umani, impegnandosi anche nel monitoraggio elettorale. La DSC e la SECO rimangono attive in Ucraina con un contributo annuo di oltre 20 milioni di franchi. Già all'inizio della crisi il Consiglio federale ha sospeso le autorizzazioni a esportare materiale bellico in Ucraina (dicembre 2013) e in Russia (marzo 2014). Esso ha inoltre deciso di bloccare gli eventuali fondi dell'ex presidente ucraino Janukowitsch e del suo entourage detenuti in Svizzera per evitare qualsiasi rischio di sottrazione di fondi pubblici all'Ucraina. Ha peraltro condannato l'annessione della Crimea alla Russia, conside-

randola una violazione del diritto internazionale e ha deciso, pur non applicando le sanzioni decise dall'Unione europea nei confronti della Russia, di adottare tutte le misure necessarie affinché il territorio elvetico non venga utilizzato per aggirarle (n. 3.3.5). In accordo con gli altri Stati dell'AELS si è deciso di sospendere temporaneamente i negoziati di un accordo di libero scambio tra l'AELS e l'Unione doganale Bielorussia-Kazakistan-Russia.

Dal 2007 si svolgono con regolarità consultazioni bilaterali con la Russia in differenti ambiti tra cui anche in quello dei diritti umani. La Svizzera era rappresentata ai giochi olimpici invernali 2014 a Soci con la «House of Switzerland» (cfr. n. 3.6). Nello stesso anno in occasione del bicentenario dell'istituzione delle relazioni diplomatiche con la Russia sono state organizzate manifestazioni di carattere prevalentemente culturale. Tuttavia nell'anno in rassegna nelle visite diplomatiche si è adottata una linea di cautela a causa della crisi in Ucraina, riducendo in particolare i contatti militari.

Nel novembre 2014 il presidente della Confederazione Burkhalter ha visitato in qualità di presidente dell'OSCE i cinque Paesi dell'Asia centrale. La collaborazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale rimane importante per la Svizzera, questo nell'ottica della rilevanza politica ed economica, delle questioni concernenti la sicurezza e la migrazione e dell'appartenenza di alcuni di questi Paesi al gruppo di voto in seno alle istituzioni di Bretton Woods. Anche per questo la Svizzera prosegue il proprio impegno nell'ambito della sua collaborazione allo sviluppo in Georgia, Armenia, Azerbaigian, Kirghizistan, Tadschikistan, Uzbekistan, Ucraina e Moldova, segnatamente nei settori dell'approvvigionamento idrico, della sanità, della promozione dell'economia privata, come pure dell'aiuto umanitario e dei diritti umani (cfr. n. 3.3.3).

Nel Caucaso del Sud la collaborazione politica, economica e tecnica, la promozione dei diritti umani e l'impegno teso a promuovere la pace figurano in primo piano. Sono annoverabili tra questi la rappresentanza da parte della Svizzera degli interessi della Russia in Georgia e viceversa e l'attuazione dell'accordo tra Russia e Georgia sull'amministrazione delle dogane e il controllo del traffico di merci in relazione con l'adesione della Russia all'OMC avvenuta nel 2012. La Svizzera sosterrà anche in futuro il processo di normalizzazione tra Turchia e Armenia. All'inizio del giugno 2014 il presidente della Confederazione Burkhalter ha condotto in qualità di presidente dell'OSCE colloqui politici in Armenia, Azerbaigian e Georgia e ha firmato con quest'ultima un accordo sulla protezione degli investimenti.

3.3 Stabilità in Europa e nel mondo

3.3.1 Consiglio d'Europa

Anche il Consiglio d'Europa (CdE) nel 2014 si è occupato per lo più occupato della crisi in Ucraina che ha permesso all'organizzazione di Strasburgo di evidenziare il ruolo chiave che essa aspira ad assumere per la stabilità nel continente. La competenza e l'apporto dei vari organi del CdE nel conflitto – a livello di Comitato dei ministri, di Commissione di Venezia o di comitati tecnici quali il Comitato consultivo per la protezione delle minoranze nazionali – hanno contribuito a calmare e a mantenere il dialogo tra le parti. La collaborazione tra il CdE e l'OSCE nella gestione del dossier ucraino ha nel complesso funzionato bene. Il fatto che la Svizzera

rivestisse la presidenza dell'OSCE nell'anno in rassegna ha sicuramente svolto un ruolo importante nello sviluppo favorevole di questa collaborazione.

Per la Svizzera il 2014 è stato contrassegnato dalla ratifica della Convenzione del 25 ottobre 2007⁵ del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali, nonché dalla firma di numerosi altri trattati e protocolli. In linea con la sua tradizione, la Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione di nuove convenzioni, inclusi il trattato relativo alla lotta al traffico d'organi che sarà aperto alla firma degli Stati membri a inizio 2015 e la Convenzione contro la manipolazione dei risultati sportivi che è stata firmata a Macolin in settembre 2014.

Nel 2014 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato 16 sentenze riguardanti la Svizzera, in particolare sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, sul diritto alla libertà e alla sicurezza e sul diritto a un processo equo. In Svizzera alcune di queste sentenze hanno sollevato la questione del rapporto tra diritto internazionale e diritto nazionale. Il CdE è un partner importante ed è la principale piattaforma di standardizzazione delle norme di diritto europeo e internazionale; esso permette alla Svizzera di trarre vantaggio dalle buone prassi degli altri Stati europei e di fornire il proprio contributo con la propria esperienza nell'ambito dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto.

Ulteriori informazioni sulle attività del Consiglio d'Europa nel 2014 riguardanti la Svizzera sono contenute nell'allegato al presente rapporto.

3.3.2 Sicurezza internazionale

La Svizzera attua una politica di sicurezza esterna puntuale e lungimirante. La sicurezza nazionale deve essere garantita mediante la cooperazione con Stati partner, organizzazioni internazionali e attori non statali. La Svizzera si impegna a rafforzare la capacità d'azione delle organizzazioni internazionali e ad assumersi le proprie responsabilità, come dimostrato dalla presidenza dell'OSCE nel 2014 (cfr. n. 2).

Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione delle armi

La Svizzera intende contribuire al miglioramento e al rafforzamento della sicurezza e della stabilità internazionali grazie a un maggiore impegno nell'ambito del controllo degli armamenti, del disarmo e della non proliferazione. È nell'interesse della Svizzera che le commissioni per il controllo degli armamenti e per il disarmo siano multilaterali e funzionanti e che la sede per il disarmo a Ginevra sia rafforzata (cfr. n. 3.4.2). Nell'anno in rassegna è proseguita la tendenza secondo la quale nelle sedi dei negoziati multilaterali si sono potuti ottenere al massimo progressi isolati nelle trattative a causa del contesto geopolitico e degli obiettivi contrastanti. È in questo difficile ambiente che la Svizzera ha cercato di dare nuovi impulsi alle discussioni sul disarmo.

Iniziative nell'ambito delle armi di distruzione di massa (armi nucleari, biologiche e chimiche)

La Svizzera si adopera per il divieto di qualsiasi tipo di arma di distruzione di massa ed è convinta che a tal fine non sia solamente necessario accelerare gli sforzi per il

disarmo ma anche arginare la progressiva proliferazione di tali armi e dei loro componenti.

Per quanto riguarda le armi nucleari, la Svizzera ha sottolineato la necessità di intervenire nell'attuazione degli impegni assunti con il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP) e ha stanziato contributi che dovrebbero portare alla buona riuscita della Conferenza d'esame del Trattato di non proliferazione (TNP) nel 2015. Per raggiungere questo obiettivo, la Svizzera ha continuato a sostenere il facilitatore finlandese che si adopera per convocare la conferenza decisa durante la Conferenza d'esame del TNP nel 2010 e che servirà ad istituire una zona senza armi di distruzione di massa nel Vicino e Medio Oriente. Il facilitatore rende possibile lo svolgimento di diverse consultazioni in Svizzera con i principali attori della regione. Un ulteriore punto saliente è stata la discussione dell'elevata disponibilità operativa di all'incirca 2000 armi nucleari in tutto il mondo; a questo proposito la Svizzera ha nuovamente portato una risoluzione davanti all'Assemblea generale dell'ONU. Lo Stato elvetico ha inoltre contribuito alla discussione sui rischi derivanti dalle armi nucleari e dalle dottrine di sicurezza nucleare in generale. In tal modo la Svizzera cerca di alimentare i dibattiti sollevati negli ultimi anni sulle devastanti ripercussioni umanitarie risultanti dall'utilizzo di armi nucleari.

La Svizzera è inoltre attiva nell'ambito dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e da settembre 2014 è membro del suo Consiglio dei governatori per una durata di 3 anni. La Svizzera prende parte ai dibattiti sulla rielaborazione concettuale delle misure di controllo dell'AIEA (*safeguards*) e sostiene i negoziati relativi al programma nucleare iraniano contribuendo finanziariamente alle attività dell'AIEA per la verifica dell'accordo ad interim concluso a Ginevra nel novembre del 2013 (cfr. n. 3.4.1 Medio Oriente e Nord Africa). Il presidente della Confederazione Burkhalter ha rappresentato la Svizzera al *Nuclear Security Summit* tenutosi all'Aia nel marzo del 2014. Questo processo iniziato dal presidente americano Obama si prefigge di aumentare a livello mondiale la sicurezza di materiale fissile per la produzione di armi e quindi di impedire il potenziale accesso a materiale nucleare da parte di gruppi terroristici.

Nel 2014 la Svizzera ha assunto la presidenza della Convenzione sulle armi biologiche e tossiniche (BTWC) e si è adoperata in particolare a favore di un'ulteriore universalizzazione della Convenzione e per la sua concreta attuazione. Ha inoltre appoggiato il rafforzamento delle misure di consolidamento della fiducia e un maggiore dibattito sulle questioni legate al rispetto delle disposizioni (*compliance*). Di grande importanza è stato pure l'impegno a favore di un confronto sistematico con le ripercussioni dei progressi biotecnologici e le loro conseguenze per la Convenzione, per esempio attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro scientifico in vista della prossima conferenza d'esame nel 2016.

I fatti sopraggiunti nell'ambito del programma di armi chimiche in Siria sono stati al centro dell'impegno svizzero nel contesto della Convenzione sulle armi chimiche (CAC) e dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC). Nel 2014 la Svizzera ha fornito un ulteriore sostegno alla missione comune ONU-OPAC per distruggere le scorte siriane di tali armi, mettendo a disposizione dell'OPAC un contributo pari a 1,5 milioni di franchi dal 2013. Ha inoltre partecipato attivamente a processi per migliorare il meccanismo del Segretario generale dell'ONU per l'indagine sul presunto utilizzo di armi chimiche e biologiche in Siria. Ha inoltre continuato a sostenere la formazione regolare degli ispettori dell'OPAC, il poten-

ziamento delle capacità dei Paesi parte alla Convenzione nell'ambito della protezione da tali armi e l'aiuto reciproco.

Iniziative nell'ambito delle armi convenzionali

Di grande importanza nel 2014 sono state pure le sfide poste dalle armi convenzionali. Il 29 gennaio 2014⁶ il Consiglio federale ha licenziato il messaggio sulla ratifica del Trattato internazionale sul commercio delle armi (TCA) all'attenzione delle Camere federali; il Trattato è stato approvato da entrambe le Camere senza voti contrari. Il TCA stabilisce per la prima volta sul piano internazionale norme vincolanti di diritto internazionale per la regolamentazione e il controllo del commercio mondiale di armi convenzionali. In tal modo si dovrebbe poter ridurre la sofferenza umana provocata dall'abuso di queste armi. La Svizzera propone Ginevra come sede per il Segretariato del TCA e offre di creare le condizioni ottimali per l'efficiente attuazione del nuovo trattato.

Anche la recente problematica dei sistemi d'arma automatici, i cosiddetti *Lethal Autonomous Weapons Systems*, ha attirato una considerevole attenzione nel 2014. La Svizzera ha partecipato a un processo di esperti nell'ambito della Convenzione ONU sul divieto o la limitazione di talune armi convenzionali (CCAC), pur individuando la necessità di chiarire aspetti giuridici e militari-operativi. La Svizzera si è inoltre impegnata nei settori delle armi leggere e di piccolo calibro e per le due convenzioni che vietano le mine antiuomo e le munizioni a grappolo (cfr. n. 3.3.4).

Partenariato per la pace

Insieme all'UE e all'OSCE, la NATO (Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord) è una delle tre principali organizzazioni per la sicurezza in Europa. Gli scambi tra la Svizzera e la NATO avvengono nel quadro del Consiglio di partenariato euroatlantico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) e del Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, PfP), due strumenti utili alla Svizzera per la cooperazione in materia di politica di sicurezza e la promozione della stabilità. Il PfP favorisce la collaborazione della Svizzera con gli Stati della regione in materia di politica di sicurezza in modo puntuale e secondo i propri interessi, migliorando la sicurezza del nostro Paese e permettendogli di acquisire competenze per un ulteriore sviluppo della propria politica di sicurezza. L'esercito svizzero ha così la possibilità di cooperare nell'ambito della formazione (compresa la partecipazione a esercitazioni) e di acquisire informazioni e know-how. Per quanto riguarda il dialogo politico con la NATO, la Svizzera ha partecipato a un incontro dei ministri della difesa nell'ambito del vertice NATO tenutosi in Galles nel settembre del 2014.

Con la conclusione delle grandi operazioni – la fine della missione ISAF in Afghanistan e la progressiva riduzione del personale della KFOR in Kosovo – la NATO è in una fase di transizione e, con essa, anche la sua politica di partenariato. La Svizzera ha preso parte attiva alla discussione sugli ulteriori sviluppi dei partenariati e partecipa alla nuova piattaforma della NATO per la cooperazione con gli Stati partner. Il 2014 ha visto un aumento delle riunioni con un numero flessibile di partner, che variava a seconda delle tematiche e delle circostanze trattate. In questo contesto si sono tenute molte più consultazioni tra la NATO e i partner neutrali e non allineati dell'Europa occidentale (Austria, Irlanda, Svezia, Malta, Finlandia, Svizzera). La Svizzera si interessa a questi formati flessibili che acquistano un'importanza cre-

scente, considera però altrettanto importanti il mantenimento della piattaforma per il dialogo politico e della cooperazione basata su valori comuni nell'ambito del CPEA e del PPP.

Nel 2014 la Svizzera ha continuato a sostenere determinate attività nei settori in cui dispone di competenze specifiche, come la formazione militare e in politica di sicurezza, la riforma del settore della sicurezza, il diritto internazionale umanitario, il controllo degli armamenti, il disarmo, nonché la messa in sicurezza e la distruzione di munizioni. Degna di nota è stata l'organizzazione da parte svizzera della Conferenza annuale della NATO sul controllo degli armamenti, il disarmo e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) (*Annual NATO Conference on WMD Arms Control, Disarmament and Non-proliferation*). In cambio la Svizzera ha potuto beneficiare delle offerte di formazione e di accesso alle esercitazioni multilaterali organizzate nell'ambito del PPP.

Sicurezza informatica

La Svizzera si è ugualmente adoperata nella lotta alle cosiddette minacce transnazionali e alle nuove sfide di politica di sicurezza, segnatamente la lotta al terrorismo (cfr. n. 3.3.6) e il rafforzamento della sicurezza informatica. Sulla base della strategia nazionale per la protezione dai rischi informatici, la Svizzera ha promosso alcune misure per aumentare la trasparenza e la fiducia in campo informatico. Si è adoperata attivamente per implementare e sviluppare ulteriormente le misure volte ad accrescere la fiducia adottate dall'OSCE nel 2013 e intende contribuire a estenderle oltre il contesto dell'Organizzazione a motivo del carattere globale dell'informatica. L'importanza crescente dell'*Internet Governance* per la politica di sicurezza ha spinto il DFAE ad assumere un ruolo più attivo nella discussione di riforme. È stato inoltre rafforzato il dialogo internazionale con alcuni Stati e organizzazioni internazionali.

Prestazioni di sicurezza private

Un'ulteriore sfida è rappresentata dalla gestione dei servizi militari e di sicurezza privati (cfr. n. 3.3.3 e 3.3.6). All'interno del DFAE sarà istituita un'autorità per l'attuazione della nuova legge federale del 27 settembre 2013⁷ sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero: sono così poste le premesse per l'entrata in vigore della legge nel 2015.

3.3.3 Cooperazione internazionale

Anche se la situazione globale in alcuni Paesi è peggiorata a causa di conflitti o catastrofi naturali, i programmi della DSC hanno contribuito a ridurre la povertà in tutti i Paesi prioritari. Il gran numero di conflitti armati ha fatto sorgere esigenze umanitarie di entità imprevedibile. Il numero di profughi nel 2014 ha raggiunto la cifra primato di 52 milioni di persone di cui oltre la metà sono bambini e giovani.

La cooperazione internazionale è giunta a una svolta. Il numero crescente di attori rende più complesse le relazioni internazionali di cooperazione e i negoziati a tutti i livelli e aumentano gli interventi di donatori statali non tradizionali. Parallelamente agli aiuti pubblici allo sviluppo, gli investimenti del settore privato e di fondazioni

⁷ FF 2013 6305

private, i flussi finanziari del commercio internazionale, dei servizi e della finanza, nonché gli invii di denaro da parte di migranti assumono un ruolo sempre più importante. Anche i Paesi beneficiari non costituiscono un gruppo omogeneo e sono rappresentati da diversi gruppi di Stati e coalizioni nei negoziati internazionali.

Le questioni legate alla parità tra i sessi tornano periodicamente alla ribalta nelle discussioni sulla politica dello sviluppo. Un'analisi interna svolta nel 2014 ha identificato possibilità di ottimizzazione mediante le quali nel 2015 sarà possibile attuare misure concrete per l'efficacia dei controlli e la formazione di collaboratori, contribuendo a dare nuovo slancio a questo importante tema.

Agenda post 2015

Gli Obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) (*Millennium Development Goals*) fino al 2015 offrono dal 2000 il quadro politico-strategico della cooperazione internazionale allo sviluppo. Per il dopo 2015 dovrà essere stabilito un nuovo documento quadro di valenza universale che combini sviluppo socioeconomico e responsabilità nei confronti dell'ambiente. Al contrario degli OSM, l'agenda per uno sviluppo sostenibile dopo il 2015 («agenda post 2015») sarà valida per tutti i Paesi e dovrebbe guidare gli sforzi nazionali e internazionali per risolvere le sfide globali.

Grazie alla sua vocazione universale e all'integrazione armoniosa delle dimensioni sociale, economica e ambientale, il nuovo quadro di riferimento fino al 2030 dovrebbe contribuire all'attuazione in uno sviluppo sostenibile, rafforzando la strategia per conciliare obiettivi contrastanti come quelli fra la protezione delle risorse naturali e la crescita economica. L'agenda per uno sviluppo sostenibile dopo il 2015 modificherà inoltre i parametri della cooperazione internazionale allo sviluppo. Il programma di sviluppo a carattere prevalentemente sociale perseguito finora con gli OSM sarà esteso a nuovi temi legati soprattutto all'economia e all'ambiente; la sua attuazione, come pure il finanziamento, richiederanno invece l'inclusione di nuovi approcci, strumenti e attori. Per attuare efficacemente l'agenda post 2015 saranno necessari, per esempio, lo sfruttamento di nuove fonti di finanziamento che vadano oltre l'aiuto pubblico allo sviluppo, nonché un ruolo maggiore del settore privato e l'utilizzo di strumenti e partenariati innovativi. Queste novità influenzeranno l'orientamento della Svizzera e troveranno riscontro fra l'altro nel nuovo messaggio concernente la collaborazione internazionale 2017–2020.

Sin dall'inizio la Svizzera prende parte attiva al processo di elaborazione dell'agenda post 2015 influenzandolo notevolmente (cfr. n. 3.4.3). Molte proposte della Svizzera sono state adottate e fungeranno da base per i negoziati internazionali dell'anno prossimo e per l'agenda post 2015 che sarà approvata in occasione di un vertice previsto in settembre 2015.

Attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016

Il messaggio del 15 febbraio 2012⁸ concernente la cooperazione internazionale per il periodo 2013–2016 verte su quattro crediti quadro relativi alla cooperazione internazionale della Svizzera nei settori dell'aiuto umanitario, della collaborazione tecnica e del sostegno finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, delle misure di politica economica e commerciale adottate nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, nonché della cooperazione con i Paesi dell'Est e con la Comunità degli Stati indi-

pendenti. Questo quadro strategico e i mezzi finanziari per attuarlo – un impegno pari a 11,35 miliardi di franchi – permettono alla Svizzera di contribuire innanzitutto allo sviluppo sostenibile mondiale per ridurre la povertà e i rischi globali.

Con il suo messaggio 2013–2016, la Svizzera impronta la propria strategia di cooperazione internazionale su cinque obiettivi strategici: (1) prevenire e gestire crisi, conflitti e catastrofi, (2) garantire al maggior numero di persone un accesso equo a risorse e prestazioni, (3) promuovere una crescita economica sostenibile, (4) sostenere la transizione a sistemi democratici e di libero mercato, (5) adoperarsi per una globalizzazione che incoraggi uno sviluppo socialmente responsabile nel rispetto dell'ambiente.

Nel 2014 è stata data particolare attenzione alla prevenzione e alla gestione di crisi, conflitti e catastrofi, alla riduzione dei rischi globali e alla cooperazione con il settore privato. La cooperazione svizzera conta oggi una trentina di partenariati pubblico-privati, due terzi dei quali danno già risultati promettenti.

Nel 2014 è stato firmato un partenariato istituzionale strategico con la società di assicurazione e riassicurazione Swiss Re. La Svizzera ha inoltre aumentato in modo considerevole il proprio impegno negli Stati «fragili» che il messaggio 2013–2016 definisce come partner fondamentali della DSC. Nel 2014 la DSC ha concentrato le proprie attività in venti paesi, dodici dei quali sono considerati fragili, ciò che corrisponde al 40 per cento del suo budget per l'aiuto bilaterale. I sei programmi globali attuati dalla cooperazione svizzera sono inoltre stati consolidati e sono stati sviluppati progetti pilota innovativi quali l'iniziativa «Blue Peace» per una migliore gestione delle risorse idriche transfrontaliere. Nel 2014 la Svizzera ha deciso di intensificare la collaborazione e di rafforzare i partenariati con numerose organizzazioni multilaterali prioritarie (p.es. Banca mondiale, UNICEF) mediante contributi supplementari. Sono inoltre state prese misure mirate e stanziati contributi specifici in particolare per aumentare la presenza e l'impegno di queste organizzazioni partner negli Stati fragili e migliorare la gestione dei rischi e la prevenzione delle catastrofi naturali.

Nell'ambito del suo ultimo esame periodico sulla Svizzera (2013), il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE ha constatato la qualità e l'efficacia della cooperazione internazionale della Svizzera; ha pure fatto raccomandazioni che sono state oggetto di una «management response» e la cui attuazione è cominciata nel 2014.

Aiuto umanitario

L'aiuto umanitario della Confederazione (AU) contribuisce ad attuare il compito costituzionale di ridurre la povertà nel mondo, sostenendo organizzazioni come il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), l'ONU, nonché organizzazioni non governative internazionali e locali mediante contributi in denaro o in natura, ma anche gestendo in prima persona programmi in loco insieme al Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA). Nel 2014 le organizzazioni umanitarie dell'ONU hanno inoltre potuto avvalersi del supporto di 81 esperti messi a disposizione dal CSA in particolare nei settori dell'acqua, delle costruzioni e della protezione della popolazione civile.

Misure urgenti nelle crisi di grande entità: conformemente al suo mandato, l'aiuto umanitario nell'ambito delle misure urgenti si è concentrato nei settori con necessità più urgenti. Il 2014 è stato caratterizzato da emergenze umanitarie particolarmente importanti: i quattro conflitti in Siria, Iraq, Sudan del Sud, e Repubblica centrafricana.

cana – definiti dall’ONU catastrofi umanitarie di grande entità – portano con sé gravi conseguenze per la popolazione, soprattutto per donne e bambini. La Svizzera ha reagito al bisogno crescente e agli appelli umanitari dell’ONU e del CICR concentrando i mezzi in queste quattro zone di conflitto e sostenendo l’azione umanitaria con contributi finanziari, la fornitura di mezzi di soccorso e mettendo a disposizione le proprie competenze.

Contributi finanziari alle organizzazioni partner di aiuto umanitario: la Svizzera ha potuto innanzitutto sostenere i partner di aiuto umanitario nell’organizzazione e nell’ampliamento dei loro programmi di assistenza, contribuendo a fornire cibo, articoli per l’igiene e medicine a milioni di persone bisognose e dando loro accesso all’acqua potabile. Due terzi del preventivo dell’AU della Confederazione sono stati versati al CICR e alle organizzazioni umanitarie delle Nazioni Unite. Nella Repubblica centrafricana per esempio la Svizzera ha appoggiato le operazioni del CICR, dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), dell’organizzazione non governativa Medici senza frontiere e di altre organizzazioni di aiuto umanitario mediante contributi finanziari, concentrandosi sui settori della salute e della difesa della popolazione. A causa delle straordinarie esigenze umanitarie dell’anno in esame, il Consiglio federale a ottobre ha deciso di stanziare altri 40 milioni di franchi per l’aiuto umanitario, una parte dei quali è stata compensata all’interno del DFAE. Il Parlamento ha approvato un credito aggiuntivo per i restanti 17,5 milioni. Una metà è stata devoluta per arginare l’epidemia di ebola, l’altra metà per affrontare le crisi in Siria e Iraq.

Invio di esperti: la Svizzera ha poi inviato altri esperti del CSA per sostenere le organizzazioni dell’ONU che operano a favore dei quattro Paesi menzionati. Ha così messo a disposizione dell’UNHCR per le sue attività nella regione curda nel Nord dell’Iraq due esperti – un uomo e una donna – incaricati di aiutare l’Organizzazione a predisporre alloggi di fortuna per gli sfollati iracheni e siriani e di migliorare l’accesso della popolazione colpita all’acqua potabile e alle installazioni sanitarie.

Azioni dirette e invio di soccorsi: la Svizzera ha inoltre realizzato progetti per conto proprio. In Giordania per esempio sono stati ristrutturati edifici scolastici in prossimità di un campo profughi nel Nord del Paese. Il progetto è stato concretizzato insieme al Ministero per l’educazione giordano e in cofinanziamento con il Liechtenstein. Dallo scoppio della crisi la Svizzera ha ristrutturato in tutto 25 edifici scolastici, grazie ai quali circa 18 000 alunni siriani e giordani possono di nuovo andare a scuola in un ambiente di studio normale. In vista dell’arrivo imminente dell’inverno, l’aiuto umanitario della Confederazione ha infine inviato tende adatte alla stagione invernale, stufe a legna, coperte, materassini e set di fornelli per 1300 famiglie (circa 8000 persone) nella regione curda nel Nord dell’Iraq.

Aiuto umanitario della Confederazione nell’ambito dell’epidemia di ebola: nel 2014 la Svizzera e la comunità internazionale hanno dovuto raccogliere la sfida posta dalla necessità di un intervento umanitario in altre zone di conflitto come Gaza e l’Ucraina oltre alle quattro già citate. L’epidemia di ebola ha pure spinto il sistema umanitario ai suoi limiti: nel giro di un mese, la crisi è passata da un fenomeno locale a un contagio che ha portato i Paesi colpiti sull’orlo del baratro, richiedendo l’intervento del Consiglio di sicurezza dell’ONU. Nell’anno in rassegna la Svizzera ha stanziato 29 milioni di franchi per far pervenire gli aiuti necessari alle persone negli Stati colpiti dall’epidemia. Fra le varie associazioni anche Medici senza frontiere Svizzera, il servizio aereo umanitario dell’ONU (UNHAS), il Programma alimentare mondiale (WFP), la Croce Rossa svizzera e la Croce Rossa internaziona-

le hanno beneficiato di tali contributi finanziari. Su richiesta del governo della Liberia l'aiuto umanitario della Confederazione ha inoltre inviato 30 tonnellate di materiale di protezione e di soccorso.

Protezione della popolazione civile nei conflitti armati: la protezione della dignità e dei diritti delle popolazioni civili sulla base del diritto umanitario internazionale riveste un'importanza fondamentale in tutte le azioni dell'aiuto umanitario della Confederazione. Questo impegno rientra nella nuova strategia svizzera per la protezione dei civili nei conflitti armati (cfr. n. 3.3.4), che pone l'accento sulla protezione dei gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili come i rifugiati e i profughi, in special modo donne e bambini. Nel Sudan del Sud per esempio la Svizzera ha sostenuto diversi programmi dell'UNHCR per garantire la sicurezza di donne e bambini nei campi profughi e il libero accesso agli aiuti.

Insieme ai propri partner la Svizzera difende il rispetto del diritto internazionale umanitario, collabora all'organizzazione del sistema umanitario internazionale e si adopera per assicurare lo spazio all'azione umanitaria. Il 150° anniversario della prima Convenzione di Ginevra è stato l'occasione in Svizzera per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle sfide nei settori del diritto internazionale umanitario e della protezione della popolazione civile (cfr. n. 3.3.6).

Riduzione dei rischi di catastrofi naturali: oltre che per le misure urgenti e la protezione dei civili, l'aiuto umanitario della Confederazione si adopera per la riduzione dei rischi di catastrofi naturali, in particolare di siccità, tsunami, terremoti e inondazioni. Dopo le devastanti alluvioni in Bosnia ed Erzegovina e in Serbia in maggio 2014, la Svizzera ha dunque inviato gruppi d'intervento immediato per assistere le popolazioni colpite e ha iniziato a reimpostare sul posto i propri progetti locali per ridurre il rischio di catastrofi (cfr. n. 3.2.2). In questo contesto la Svizzera applica i principi della gestione integrale dei rischi, facendo uso di misure precauzionali volte a ridurre i rischi esistenti e a evitare l'insorgere di quelli nuovi, nonché ricostruendo dopo una catastrofe in modo da minimizzare danni futuri.

Un esempio di ricostruzione in questo senso è Haiti, dove l'aiuto umanitario della Confederazione è attivo dal 2005. Le ampie misure di riedificazione dopo il terremoto del gennaio 2010 includono, oltre alla costruzione di strutture scolastiche antisismiche, la sensibilizzazione e la formazione per la costruzione di case private a prova di terremoto e di ciclone. Con i supporti didattici e i moduli di formazione sviluppati dagli esperti del CSA è stato possibile migliorare sensibilmente le competenze dei muratori; a tutt'oggi circa 500 di loro hanno terminato con successo una formazione supplementare. Questo programma di formazione per adulti dovrebbe gettare le basi per introdurre una formazione completa per muratori finora inesistente a Haiti.

La Svizzera è stata attiva anche a livello politico nell'ambito della riduzione dei rischi di catastrofi naturali. A luglio e novembre 2014 ha ospitato gli incontri preliminari in vista della Conferenza mondiale di marzo 2015 che rinegozierà il piano di azione di Hyogo, il quadro di riferimento globale in materia di gestione dei rischi di catastrofi. Durante la sua presidenza dell'OSCE la Svizzera si è adoperata con successo per una gestione lungimirante dei rischi di catastrofi che include l'accompagnamento dei processi politici (delibera del Consiglio dei ministri), la partecipazione attiva a iniziative rilevanti e il finanziamento di progetti nello spazio dell'OSCE (cfr. n. 2). Infine essa ha investito nella formazione e nel trasferimento delle conoscenze. Grazie ai corsi dati da esperti svizzeri nell'ottobre del 2014, la

squadra marocchina di soccorso in caso di catastrofe è stata certificata in base ai criteri dell'ONU; anche la catena svizzera di salvataggio è stata nuovamente certificata secondo gli standard internazionali.

Cooperazione bilaterale allo sviluppo

L'attuazione degli obiettivi strategici e di gestione della cooperazione bilaterale allo sviluppo nell'ambito del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 ha contribuito a migliorare la coerenza della politica di sviluppo in seno alla politica estera svizzera aumentandone l'efficacia. L'intervento si concentra su otto Paesi e regioni prioritari relativamente stabili e su altri dodici più fragili in Africa, Asia e America latina, per un impegno annuo di almeno 20 milioni di franchi in media per Paese o regione. L'importo dei fondi impegnati dipende da vari fattori fra cui le condizioni politiche e istituzionali, gli aspetti legati alla sicurezza, la possibilità di collaborare direttamente con i rispettivi governi (apertura a riforme), la disponibilità e la capacità esecutiva di organizzazioni partner efficienti.

Impegno in contesti fragili: fra le priorità in questo ambito vi è il rafforzamento dell'impegno nei Paesi e nelle regioni con strutture statali fragili. Nel 2014 la Svizzera ha assunto la copresidenza del Comitato di aiuto allo sviluppo, un sottogruppo dell'OCSE, in vista delle azioni svolte in tali contesti. L'impegno svizzero si prefigge di migliorare le condizioni di vita della popolazione, di identificare e di affrontare le cause profonde dei conflitti e di aumentare la capacità di resistenza alle crisi dei Paesi considerati; a tal fine è indispensabile il rispetto dei diritti dell'uomo. Un tale impegno è inevitabilmente legato a numerosi imprevisti. L'obiettivo della Svizzera è di fare in modo che i progetti attuati nel Corno d'Africa siano a vantaggio della popolazione civile: il nostro Paese tiene dunque fede al proprio impegno malgrado la situazione estremamente conflittuale in Somalia e gli attacchi terroristici nei Paesi confinanti. La decisione in merito al proseguimento dell'impegno svizzero in Pakistan e nell'instabile regione dell'Hindukush sarà invece presa sulla base di una valutazione esterna che sarà effettuata a inizio del 2015.

Rafforzamento dell'impegno per il controllo dei rischi globali: i rischi globali come i mutamenti climatici, la penuria di acqua, la sicurezza alimentare, la migrazione e la salute ostacolano lo sviluppo dei Paesi poveri. Per questo motivo, i Paesi e i settori interessati dalla Cooperazione bilaterale allo sviluppo destinano oltre il 40 per cento del proprio bilancio ai temi globali definiti nel messaggio 2013–2016. In Africa e Asia l'accento è posto innanzitutto sulla sicurezza alimentare e la salute, mentre in America latina sulla riduzione dei rischi connessi al cambiamento climatico. In questo contesto il primo strumento da attuare è una migliore gestione delle risorse idriche. Una parte importante delle attività in ambito sanitario è di competenza della cooperazione bilaterale allo sviluppo. Si intensifica la collaborazione ai programmi globali che si prefigge di sfruttare ulteriormente i diversi approcci di cui la cooperazione svizzera si è dotata con il messaggio 2013–2016.

Collaborazione con il settore privato: gli esempi di collaborazione in questo ambito sono sempre più numerosi e portano frutto. Per quanto concerne le catene di valore aggiunto sono emersi casi interessanti in America centrale (cacao) e a Haiti (profumi). La cooperazione nell'ambito dei servizi finanziari (assicurazione rischio per le popolazioni povere, finanziamento di istituti di microcredito) è pure importante. In collaborazione con la Seco e la Divisione della sicurezza umana (DSU) è inoltre in fase di elaborazione un concetto per norme di sostenibilità nel settore delle materie prime basate tuttavia sulla volontarietà delle imprese private.

Africa occidentale: nel 2014 la zona saheliana non si è ancora stabilizzata come invece auspicato. La comunità internazionale, la cui politica di sicurezza è guidata dalla Francia, ha però fatto capire chiaramente che non intende lasciare le vaste distese desertiche in mano ai gruppi terroristi e che vuole impegnarsi per il consolidamento degli Stati. Da tempo presente in loco, la Svizzera afferma come ipotesi di lavoro che una migliore cooperazione regionale, oltre agli impegni nei singoli Paesi, è indispensabile per il futuro della regione. I programmi devono inoltre essere conformi ai principi di gestione dei conflitti. Di grande importanza rimane la collaborazione con la Banca africana di sviluppo. L'educazione, soprattutto il suo accesso da parte dei gruppi marginali nonché la qualità della formazione, assumono pure particolare rilievo in Africa.

Africa meridionale e orientale: la collaborazione regionale si trova confrontata a contesti molto diversi fra loro nei tre Paesi (Mozambico, Tanzania e Ciad) e nelle tre regioni (Africa meridionale, Grandi laghi e Corno d'Africa) di intervento, dove i programmi si concentrano nei tre settori prioritari della salute, dello sviluppo rurale e della governance. In contesti di grande instabilità politica e istituzionale, come nei Grandi laghi e nel Corno d'Africa, si lavora soprattutto per attuare strategie integrate che includano l'aiuto umanitario della Confederazione e la Divisione della sicurezza umana. Grazie al coordinamento dei diversi strumenti di politica estera (aiuto allo sviluppo, aiuto umanitario, politica di pace e diplomazia) è stato possibile far fronte con maggiore efficacia alla complessità delle sfide politiche, umanitarie, di sicurezza e di sviluppo in queste regioni.

Asia meridionale: questa regione di importanza centrale per lo sviluppo sostenibile nel mondo ospita il maggior numero di poveri del pianeta i quali vivono in Paesi a reddito medio, fattore che può scatenare forti tensioni. L'Afghanistan e il Pakistan sono Paesi sensibili sul piano della politica di sicurezza e occupano un ruolo chiave a livello mondiale. Il Nepal si trova in mezzo alla zona di tensione fra l'India e la Cina e deve lottare per garantire la propria stabilità politica e sociale. Il processo politico che tende a trasformare questo Paese in uno Stato federale prosegue molto a rilento, impedendo l'instaurarsi di un ambiente economico stabile. La Svizzera, un piccolo attore su questa scena, può esercitare la propria influenza solamente utilizzando con abilità gli strumenti di cui dispone, mantenendo vivi gli impegni assunti mediante progetti mirati nel settore del lavoro e del promovimento del reddito e nel dialogo politico, nonché dialogando con le imprese svizzere per incoraggiare questi impegni. L'inclusione sociale e politica è necessaria per garantire la continuità dello sviluppo e per assicurarsi che gli investimenti realizzati in Afghanistan e, in parte, in Pakistan non rafforzino i conflitti esistenti.

Asia orientale: i presupposti per la collaborazione regionale in Asia orientale sono complessi perché gli Stati della regione sono a stadi di sviluppo sociale, ecologico ed economico molto diversi fra loro, fatto che può creare tensioni sociali e per la stabilità della regione. La Svizzera si impegna soprattutto nei Paesi meno sviluppati (Laos, Cambogia, Myanmar, Vietnam e Bhutan), contribuendo a eliminare le disparità e a ridurre la vulnerabilità economica e sociale delle persone. La priorità è data a una gestione trasparente delle questioni legate alla terra, al rendiconto dei governi nei confronti dei propri cittadini, alla sicurezza alimentare, al consolidamento della società civile e delle istituzioni, alla formazione professionale e all'accesso ai servizi sanitari. Fra i partner importanti in questi settori troviamo l'ASEAN, la Commissione del fiume Mekong e un istituto di ricerca agraria in Thailandia. Su richiesta esplicita del suo governo, la Mongolia sarà seguita per questioni legate alla decentralizza-

zione e alla democratizzazione. Con la Cina la Svizzera ha condotto un dialogo di politica dello sviluppo soprattutto in materia di lotta alla povertà, di sviluppo sociale armonioso e di impostazione metodologica della cooperazione allo sviluppo.

America latina e Caraibi: la cooperazione regionale proseguirà la propria attività in Bolivia, in America centrale (Nicaragua, Honduras), a Cuba e a Haiti. La regione è interessata da una crescita economica accompagnata sempre più da politiche a favore della giustizia sociale, a seguito di una presa di coscienza generale del fatto che una crescita sostenibile è possibile unicamente se ampie fasce della popolazione vi prendono parte. Malgrado le grandi differenze tra Paesi è possibile immaginare che questa evoluzione positiva continuerà. L'impegno in ambiti come il lavoro, il reddito e la formazione professionale contribuisce notevolmente a ridurre la povertà e l'ineguaglianza nella regione. Il conseguente lavoro della Svizzera a favore della parità tra donna e uomo nella regione dovrebbe portare frutto nei prossimi anni. Ne è un esempio l'adeguamento al cambiamento climatico per cui le donne, grazie al conseguente dialogo politico e mediante azioni concrete, hanno oggi una rappresentanza legale presso le autorità locali che si occupano dell'acqua ed esercitano efficacemente la loro funzione grazie a una formazione.

Vicino Oriente e Africa del Nord: sulla base del messaggio, il 5 per cento dei fondi bilaterali del credito per la cooperazione allo sviluppo, gestito dalla Divisione Europa e Bacino del Mediterraneo, è impegnato a favore della popolazione nel Territorio palestinese occupato e dell'accompagnamento dal 2011 al processo di trasformazione in Africa del Nord. La regione nel suo insieme è oggi una delle principali zone di conflitto, con ripercussioni a livello regionale e internazionale. Le ricorrenti crisi nel Territorio palestinese occupato e i problemi non risolti dei rifugiati necessitano di aiuti umanitari sempre maggiori. La cooperazione internazionale allo sviluppo è possibile e porta risultati positivi, opera tuttavia in condizioni difficili ed è soggetta al rischio costante che i successi siano interrotti o compromessi dal conflitto. L'attuale scenario piuttosto ottimista in Tunisia e Marocco contrasta con la situazione in Egitto e soprattutto in Libia e va inserito in una prospettiva di trasformazione sul lungo periodo segnata da alti e bassi. L'impegno svizzero si adatta al contesto e mira a sostenere sviluppi positivi a lungo termine.

Programmi globali e partenariati strategici

Acqua: i negoziati su futuri obiettivi di sviluppo sostenibile futuri (agenda post 2015) sono in dirittura d'arrivo. La Svizzera è riuscita a intensificare il proprio lavoro a favore della promozione di un obiettivo concernente l'acqua che riscuota un numero sempre maggiore di consensi. Per quanto concerne il dossier dell'impronta idrica («water footprint»), la Svizzera ha continuato i propri partenariati industriali in Colombia, Perù, Cile e Vietnam, stimolando l'ideazione di nuove soluzioni applicabili su larga scala quali ad esempio la riduzione dell'utilizzo di acqua. Nel 2014 è stato fatto un grande passo avanti grazie all'adozione in luglio della norma ISO, la quale stabilisce a livello internazionale regole per valutare l'impronta idrica di un prodotto o servizio, dall'estrazione delle materie che lo compongono fino al suo smaltimento.

Cambiamenti climatici: la Svizzera si impegna attivamente ad arginare i cambiamenti climatici e adattarsi alle conseguenze del riscaldamento climatico, adoperandosi per un accordo delle Nazioni Unite sul clima per il periodo dopo il 2020 che sia autorevole ed equo (cfr. n. 3.4.3). Grazie alla sesta ricostituzione del Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF) per i prossimi quattro anni si

dispone nuovamente di circa un miliardo di dollari – contributi della Svizzera inclusi – destinato a progetti per l'ambiente, in particolare a programmi climatici per la riduzione di emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici nei Paesi in sviluppo. Il nuovo Fondo verde per il clima (Green Climate Fund, GCF) ha potuto essere impostato e sarà operativo dal 2015. La Svizzera ha collaborato attivamente all'interno del suo Consiglio esecutivo. Il Programma globale svizzero Mutamento climatico finanzia un primo contributo della Svizzera alla coalizione di Paesi *Climate and Clean Air* istituita dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations environment programme, UNEP) e dagli Stati Uniti nell'ambito della quale si impegna in special modo per ridurre le emissioni dovute a una produzione inefficiente di tegole e mattoni nei Paesi in sviluppo. Il rapporto nazionale sul clima presentato dalla Svizzera all'ONU nel 2014 informa in modo dettagliato sul sostegno della Svizzera a misure per il clima nei Paesi in sviluppo, nonché sui risultati più rilevanti.

Sicurezza alimentare: la Svizzera ha collaborato con il gruppo di riferimento per la verifica dei progressi nella riforma del partenariato di ricerca agraria internazionale (CGIAR). Partecipa anche all'attuazione delle raccomandazioni del gruppo di riferimento per rafforzare il partenariato e affrontare efficacemente le sfide nel campo della sicurezza alimentare globale nei prossimi 30 anni. Le trattative si sono svolte sotto la direzione della missione svizzera a Roma e il nostro Paese si è adoperato per la riuscita dei negoziati sull'adozione di principi per investimenti responsabili nell'agricoltura, acquisendo così un'elevata considerazione per la sua politica estera. Per quanto concerne la governance dei terreni, la Svizzera – riconosciuta come importante attore e partner soprattutto durante la grande conferenza annuale della Banca mondiale – si è distinta anche per l'impegno per la riduzione delle perdite post raccolto in Africa, per la promozione dell'agricoltura biologica e per l'integrazione efficace delle organizzazioni contadine nei processi politici e nelle organizzazioni multilaterali.

Salute: nelle sue attività bilaterali e multilaterali, la Svizzera ha investito ogni anno oltre 150 milioni di franchi nella salute, un settore prioritario in molti Stati d'Africa, in Myanmar e nella maggior parte dei Paesi dell'Est. La dimensione globale della salute è affrontata alla luce delle seguenti priorità: (1) accesso ai medicinali per la lotta alle malattie tropicali trascurate e alla malaria, (2) finanziamento sostenibile dei sistemi sanitari (p.es. mediante casse malati), (3) salute sessuale e riproduttiva degli adolescenti, (4) consolidamento delle strutture di governance mondiali nel settore della salute (p.es. l'OMS).

Per sviluppare metodi di diagnosi a basso costo delle malattie tropicali trascurate saranno realizzati partenariati innovativi con il settore privato. Un metodo analogo è in uso anche per lo sviluppo di nuove sostanze per lottare contro l'anofele, l'insetto vettore della malaria. Queste attività mostrano che la Svizzera è cosciente del fatto che oltre alle attività normative con i partner multilaterali e i sistemi sanitari nei Paesi in sviluppo necessita di innovazioni tecnologiche che permettano di combattere le malattie a costi ridotti. Il partenariato con il settore privato si rivela perciò indispensabile a tal fine.

Migrazione e sviluppo: il fatto che principi relativi alla migrazione siano stati sanciti nel documento finale del gruppo di lavoro aperto dell'ONU sugli obiettivi per uno sviluppo sostenibile testimonia dell'impegno della Svizzera in questo settore. Il ruolo precursore della Svizzera è stato confermato dal suo impegno politico a livello globale come pure dall'apporto di esperienza pratica nel dialogo politico.

A seguito del tifone Haiyan le risorse della diaspora sono state mobilitate in modo mirato per sostenere le autorità locali e la popolazione delle Filippine. Si è potuto dare inizio a partenariati molto promettenti nell'ambito della migrazione economica con Stati della regione del Golfo e in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). I migranti nello Sri Lanka hanno ricevuto un ampio sostegno che permettesse loro di migrare in condizioni possibilmente sicure. Questo sostegno comprendeva un'informazione preliminare sui pericoli della migrazione, sui diritti e i doveri dei migranti nei rispettivi Paesi di destinazione, nonché sull'amministrazione degli stipendi e sul trasferimento sicuro del denaro ai Paesi di provenienza. I migranti hanno inoltre beneficiato di supporto giuridico e psicosociale. Con il lancio di nuovi progetti sono stati estesi anche i partenariati migratori per esempio con la Tunisia, la Nigeria e la Bosnia ed Erzegovina.

Ricerca sulle sfide globali: la ricerca e le innovazioni tecnologiche hanno un ruolo chiave nella riduzione della povertà e dei rischi globali. Nell'ambito del Programma svizzero per la ricerca su problemi globali di sviluppo (www.r4d.ch), un programma congiunto della DSC e del Fondo nazionale svizzero, è previsto un investimento di circa 100 milioni di franchi in partenariati tra istituti di ricerca in Svizzera, Africa, Asia e America latina fino al 2022. Il 2014 ha dato il via ai primi sei progetti di ricerca scelti nei settori dei conflitti sociali e dell'occupazione. È stato bandito un concorso sul tema della salute pubblica e sono state prese decisioni per promuovere le questioni centrali della sicurezza alimentare e degli ecosistemi.

Cooperazione con organizzazioni multilaterali

A seguito di fruttuosi negoziati sugli orientamenti strategici 2014–2017 di molti partner multilaterali indicati come prioritari, il Consiglio federale ha deciso di fornire alla Banca mondiale, alla Banca africana di sviluppo, al Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e al Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) mezzi supplementari per un totale 1,43 miliardi di franchi per l'attuazione di detti orientamenti. Con tali contributi si intende riconoscere l'impegno a favore dei Paesi più poveri e i buoni risultati ottenuti da questi partner, nonché il loro allineamento strategico con le priorità svizzere in materia di sviluppo come dal messaggio 2013–2016.

Per consolidare il partenariato con molte organizzazioni prioritarie – fra cui il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), l'organismo delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne (UN-Women) e la Banca mondiale – e l'influenza svizzera sulle stesse è stata avviata l'attuazione di misure mirate e di contributi specifici volti a rafforzare la presenza e l'impegno di questi partner negli Stati fragili, a promuovere la creazione di impieghi e l'aumento dei redditi delle donne, e a migliorare la gestione dei rischi e la prevenzione di catastrofi naturali.

La capacità organizzativa della Svizzera nei confronti delle organizzazioni multilaterali è stata notevole anche nel 2014. Quale membro attivo ha sostenuto le organizzazioni dell'ONU da lei definite prioritarie affinché restino concentrate sue loro attività a attuare riforme per armonizzare i processi, per meglio coordinare e sfruttare le sinergie tra loro. Fra gli elementi importanti del suo capitale politico figurano la posizione di rilievo che ha raggiunto facilitando la valutazione delle politiche delle organizzazioni operative dell'ONU da parte dell'Assemblea generale (il cosiddetto «Quadrennial Comprehensive Policy Review») ed erogando generosi contributi finanziaria queste organizzazioni.

La maggior parte delle attività operative dell'ONU viene svolta da organizzazioni che fanno rapporto al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC); le discussioni all'interno di questi organi hanno perciò implicazioni dirette per il sistema di sviluppo dell'ONU. Nell'attuare l'agenda post 2015, la Svizzera si è adoperata con successo per il ruolo centrale dell'ONU, in particolare del Forum di alto livello sullo sviluppo sostenibile, nell'elaborazione di un meccanismo efficace per esaminare, rendicontare e riportare in merito all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile da parte degli Stati e del sistema ONU (cfr. n. 3.4.3).

La Svizzera conferisce grande importanza alla valutazione periodica delle prestazioni e dell'efficacia delle organizzazioni multilaterali da lei cofinanziate. In questo senso la rete che valuta le prestazioni di tali organizzazioni (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*, MOPAN) e di cui la Svizzera e altri 17 donatori fanno parte assume un'importanza strategica fondamentale. La Svizzera ha quindi preso parte attiva al suo processo di rinnovamento e ha assunto la presidenza del gruppo strategico di lavoro. Grazie a tale impegno, dal 2015 le organizzazioni multilaterali prioritarie per la Svizzera saranno valutate con cadenza quadriennale.

Per quanto riguarda la collaborazione con le banche di sviluppo regionali, la Svizzera ha contribuito alla loro stabilità finanziaria, nonché ad affinarne la strategia improntata ai risultati e ad aumentarne l'impatto. Grazie a progetti realizzati in comune con la Banca interamericana di sviluppo e la Banca africana di sviluppo nei settori dell'acqua e dell'igiene è stato possibile migliorare considerevolmente l'accesso a importanti servizi da parte di strati svantaggiati della popolazione.

Cooperazione con i Paesi dell'Est

Nel periodo 2013–2016 nei Balcani occidentali e in otto Paesi dell'ex Unione sovietica la Svizzera appoggia la transizione verso sistemi democratici e di economia di mercato. Il credito quadro stanziato congiuntamente da DSC e SECO ammonta a 1,125 miliardi di franchi. Nel 2014 DSC e SECO hanno versato insieme 239 milioni di franchi destinati a progetti e programmi.

A seguito delle alluvioni del secolo che nel maggio 2014 hanno colpito la Bosnia ed Erzegovina e la Serbia, la Svizzera appoggia nell'ambito dei suoi programmi in corso i governi dei Paesi partner nell'introdurre misure tese a ridurre i rischi di catastrofi. Dopo l'annessione russa della penisola ucraina della Crimea le attività di progetto in corso in quelle regioni sono state sospese e sostituite con attività simili sulla terraferma ucraina. Il conflitto nell'Ucraina dell'Est è stato un incentivo per rafforzare e ristrutturare il programma di lavoro elvetico con lo scopo di appoggiare anche il processo di pace e di riconciliazione. Questo programma coinvolge in modo consapevole tutte le parti della popolazione e del territorio.

In molti Paesi in transizione alcune lacune democratiche sono rimaste inalterate e la crescita economica procede a rilento. L'impegno elvetico ha raggiunto risultati concreti segnatamente a livello locale in cooperazione con gli attori del posto tra cui i Comuni e le aziende di approvvigionamento pubbliche locali. Nei Balcani occidentali la collaborazione elvetica con i Comuni ha promosso un miglioramento delle prestazioni, rendendo più efficace la ripartizione del lavoro tra i governi centrali e quelli comunali. In alcuni Paesi dell'ex Unione sovietica le capacità delle autorità locali nella pianificazione dello sviluppo sono migliorate e nel Tagikistan si è introdotta una contabilità pubblica secondo norme internazionali. Dal 2012, grazie ai progressi raggiunti a seguito di riforme nella gestione dell'acqua e dell'energia, in

Asia centrale, nei Balcani occidentali, nell'Ucraina e in Moldova almeno 200 000 persone hanno beneficiato di miglioramenti nell'approvvigionamento idrico e nel sistema di smaltimento delle acque mentre oltre 300 000 persone di un miglior approvvigionamento energetico. Con progetti tesi a promuovere il settore privato nelle regioni rurali nei Balcani occidentali e nel Caucaso meridionale si sono creati oltre 1500 posti di lavoro. In questo modo almeno 22 000 contadini hanno potuto incrementare il loro reddito.

Contributo all'allargamento: dal 2007 la Svizzera sostiene finanziariamente la riduzione delle disparità economiche e sociali all'interno dell'UE allargata. Essa rafforza nel contempo le basi per rendere solide le relazioni bilaterali con i nuovi Stati membri dell'UE. I 210 progetti per oltre un miliardo di franchi concordati dal 2012 a favore degli Stati che nel 2004 hanno aderito all'UE (UE-10) hanno già ottenuto risultati concreti. Con la concessione di borse di studio, per esempio, si sono potenziate le competenze individuali di oltre 500 giovani ricercatori provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE, promuovendo lo scambio accademico con la Svizzera. In Polonia nel quadro del progetto strade sicure le misure di moderazione del traffico e le formazioni dei quadri di polizia e dei pianificatori del traffico hanno contribuito ad aumentare la sicurezza sulle strade.

Nel caso della Romania e della Bulgaria i 257 milioni di franchi messi a disposizione dal Parlamento devono essere impegnati entro la fine del 2014. Per far fronte al finanziamento di tutti i progetti assunti (UE-12) la Svizzera deve sostenere spese pari a 272 milioni di franchi. Nella sessione invernale il Parlamento ha approvato il credito quadro per un contributo all'allargamento pari a 45 milioni di franchi destinato alla Croazia. Lo stesso deve essere impegnato entro la fine di maggio 2017 per progetti in Croazia.

Coerenza della politica per lo sviluppo

Il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE ha valutato la cooperazione svizzera allo sviluppo nell'ambito della Peer review 2013/14 (*Switzerland – DAC Peer Review of Development Co-operation 2013*). Nel suo rapporto finale il comitato ha giudicato la cooperazione svizzera allo sviluppo generalmente molto positiva e con un buon orientamento. L'organo ha consigliato alla Svizzera di eseguire un monitoraggio sistematico e analisi nel settore della coerenza della politica per lo sviluppo, proponendo in particolare le pertinenti analisi, l'allestimento regolare di rapporti all'attenzione del Parlamento nel quadro del rapporto sulla politica estera. Nella loro presa di posizione del 7 aprile 2014, la DSC e la SECO hanno confermato i progressi ottenuti nel consolidamento di questa coerenza senza misconoscere la necessità di effettuare ulteriori passi. Uno di questi sarebbe quello di presentare un resoconto annuale concernente tale tematica nel rapporto sulla politica estera.

Una partecipazione attiva al dibattito internazionale, segnatamente in seno all'OCSE, e al processo per elaborare nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (agenda post-2015), l'elaborazione di basi metodologiche e di studi di approfondimento costituiscono ulteriori misure da adottare per mettere in pratica la raccomandazione del Comitato. Un'attenzione particolare viene rivolta al coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo nell'analisi e nel dibattito. Nel 2014 gli uffici competenti hanno assunto e realizzato progetti tra i quali uno studio finanziato dalla DSC e svolto nell'ambito di un programma dell'OCSE sulle politiche non coordinate e sui loro risvolti nel settore della sicurezza alimentare nel Burkina Faso.

La preparazione di decisioni del Consiglio federale nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto o delle piattaforme tematiche interdipartimentali assume un ruolo centrale nella garanzia della massima coerenza della politica. Questo è stato esposto così anche nei confronti dell'OSCE. In questi processi i servizi specializzati di tutti i dipartimenti si adoperano per promuovere le sinergie tra le differenti politiche nei settori dell'economia, della società e dell'ambiente, sviluppare proposte di soluzione in caso di eventuali contraddizioni degli obiettivi e affrontare eventuali effetti secondari negativi di singole decisioni di politica settoriale.

Riforme del DFAE con riferimento alla DSC

Dal 2008 le riforme del DFAE hanno interessato essenzialmente la riorganizzazione della DSC (2008–2012), l'istituzione della Direzione delle risorse (DR) come centro di prestazione per l'intero Dipartimento nonché l'integrazione delle rappresentanze all'estero.

L'attuazione delle misure che sono state definite d'intesa con le differenti Direzioni del DFAE non si è ancora conclusa. In riferimento alla collaborazione internazionale questo concerne in particolare le misure nell'ambito delle rappresentanze integrate, della sicurezza, della comunicazione, del personale e dell'armonizzazione della contabilità e del raggruppamento dei tre settori contabili nel DFAE. Nel 2014 in tutti i settori si sono comunque fatti progressi fondamentali e nel 2015 sono pianificate importanti misure per quanto concerne l'introduzione di un sistema di contabilità uniforme. La collaborazione dei differenti servizi interessati in seno al Dipartimento si è ulteriormente consolidata.

Dal 2012 nel settore del personale si sono semplificate le procedure amministrative, eliminate in gran parte le differenze esistenti tra le categorie del personale e migliorate le prestazioni nei confronti delle Direzioni. Queste misure mirano inoltre a promuovere la mobilità del personale al fine di garantire un migliore impiego del capitale umano per la politica estera svizzera.

Nelle rappresentanze integrate gli attori coinvolti, vale a dire la DR, la DSC e la Direzione politica, hanno definito misure, istituito gruppi di lavoro e si sono attivati per integrare le rappresentanze interessate. Nel caso delle rappresentanze integrate si sono determinate in particolare la conduzione e la gestione con lo scopo di garantire la trasparenza delle questioni concernenti la conduzione e l'utilizzo delle sinergie tra le attività delle differenti Direzioni, permettendo a quest'ultime di adempiere in modo ottimale i loro mandati. Si è cercato di evitare un sovvenzionamento trasversale dei costi della rete esterna con mezzi della collaborazione internazionale o viceversa.

3.3.4 Promozione della pace e della sicurezza umana

Al centro della sicurezza umana vi è la protezione dell'individuo e della comunità, promossa grazie ad attività nei settori della pace, dei diritti umani, della democrazia, della politica umanitaria e di quella migratoria estera. La Svizzera si impegna in tale

ambito con il credito quadro del 22 dicembre 2011⁹ a proseguire le misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016.

Pace e sicurezza: priorità geografiche

Balcani occidentali: nel 2014 il nostro Paese ha condotto differenti cicli di dialoghi concernenti l'applicazione dell'Accordo di normalizzazione tra Kosovo e Serbia, appoggiando l'analisi del passato nella regione. In questo contesto ha partecipato ai processi sui crimini di guerra e all'esumazione delle salme dalle fosse comuni. Inoltre sono stati inviati esperti svizzeri in Kosovo e in Serbia alla missione EULEX dell'UE, al PNUS e all'OSCE.

Sud e Sud-Est asiatico: alla fine del 2013 grazie al sostegno elvetico l'elezione dell'Assemblea costituente in Nepal e la successiva formazione del Governo si sono svolte in modo pacifico. Anche nello Sri Lanka il nostro Paese si è prodigato per il rispetto dei diritti umani, in particolare dei diritti delle famiglie delle persone scomparse e delle minoranze. Grazie all'intervento di esperti svizzeri nella gestione di armistizi e di processi di pace in Myanmar si è giunti a un avvicinamento delle posizioni nel conflitto tra il governo e le minoranze etniche. Tra le altre cose è stata raggiunta un'intesa in merito alla struttura dei negoziati per un trattato d'armistizio nazionale e per compromessi di fondo. È stata così aperta la strada a ulteriori negoziati.

Caucaso: nel Caucaso meridionale la Confederazione ha intensificato il suo impegno a favore della pace. Il programma prioritario regionale promosso nel 2013 si concentra sull'elaborazione dei tre conflitti di secessione ancora irrisolti della regione (Abcasia, Ossezia del Sud e Alto-Karabach) e sulla promozione della democrazia e dei diritti umani. Nel Caucaso del Nord la Svizzera sostiene la ricerca di persone che sono scomparse durante il conflitto negli anni Novanta e s'impegna per la prevenzione di sequestri.

Africa del Nord e Vicino Oriente: nel 2014 l'impegno svizzero si è concentrato su Egitto, Libia, Tunisia e Marocco. La Svizzera ha sostenuto vari progetti per promuovere il dialogo, l'analisi del passato e il consolidamento dei processi elettorali e costituzionali inclusivi per invertire la crescente tendenza verso la polarizzazione nei Paesi dell'Africa del Nord. Inoltre ha sostenuto progetti per la protezione dei diritti dell'uomo, in particolare nell'ambito della lotta alla tortura. La Svizzera ha promosso progetti che tengono conto della situazione di conflitto per consolidare i processi elettorali e costituzionali inclusivi, analizzare i diritti dell'uomo e il passato e promuovere il dialogo, teso a contrastare la crescente polarizzazione nei Paesi nordafricani. In Siria, il nostro Paese ha sostenuto istituzioni di soccorso internazionali e locali per rafforzare le capacità della società civile siriana ad aiutare se stessa, per favorire una soluzione politica del conflitto e per combattere l'impunità. In Israele e nei Territori palestinesi occupati il nostro Paese si è impegnato a favore della soluzione negoziata dei due Stati. Un presupposto base per realizzare la soluzione dei due Stati è la riunificazione palestinese, ragione per la quale la Svizzera si è impegnata in modo particolare in questo ambito. Essa continua peraltro a sostenere l'iniziativa di Ginevra e i progetti per la promozione della pace, del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo in Israele e nei Territori palestinesi occupati.

Corno d’Africa: la Svizzera sostiene i negoziati di pace condotti dalla *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) per il Sudan del Sud con un contributo finanziario e rafforzando le capacità di mediazione degli Stati membri dell’IGAD. Il nostro Paese è una delle forze trainanti del sostegno al processo di riconciliazione in questo territorio, rafforzato in particolare grazie al contributo di esperti. In Somalia la Svizzera segue il processo di formazione dello Stato condotto dal Governo nazionale. In particolare appoggia le autorità somale nell’attuazione dei concetti federalistici iscritti nella Costituzione. Essa sostiene inoltre lo sviluppo di piattaforme di dialogo tra le singole regioni e tra lo Stato centrale e le regioni.

Grandi Laghi: malgrado una situazione politica volatile in Burundi, la Svizzera ha proseguito il suo grande impegno a favore della pace. Le sue attività hanno contribuito a un dialogo costruttivo tra Governo e opposizione in merito alle elezioni del 2015. Nell’ambito dei diritti umani si è appoggiata la lotta contro l’impunità e si è garantito agli attivisti politici perseguitati dalla giustizia l’accesso a un’assistenza giuridica. Nella Repubblica democratica del Congo il nostro Paese ha potuto rafforzare l’impegno profuso per la pace. Grazie al suo impegno a favore del dialogo tra le parti in conflitto e dei diritti umani, esso contribuisce ad attuare l’Accordo di pace di Addis-Abeda firmato in febbraio 2013 da 11 Stati della regione, per una soluzione dei conflitti nel Congo orientale e per una strategia internazionale di stabilizzazione nella regione.

Africa occidentale e centrale: nel 2014 la Svizzera ha appoggiato iniziative di trasformazione dei conflitti nel Mali, nel Niger e in Ciad, mantenendo un impegno di alto livello soprattutto nel Mali grazie alle competenze e al sostegno del proprio inviato speciale per il Sahel. Ha inoltre contribuito alla realizzazione di nuovi spazi di dialogo nella regione sahelo-sahariana; questi hanno permesso in particolare a Ciadiani e Centrafricani di iniziare un processo per ristabilire la fiducia reciproca, e a Nigeriani di affrontare le sfide di sicurezza alle loro frontiere e di elaborare soluzioni concrete per risolverle. Hanno inoltre reso possibile a rappresentanti di Mali, Niger, Ciad e Mauritania di identificare le linee di tensione connesse ad attori politici di stampo religioso e determinare breccie per progetti volti a trasformare questi conflitti. Forte del proprio impegno passato, la Svizzera ha continuato a fornire sostegno tecnico e finanziario alle componenti civili delle operazioni di mantenimento della pace nell’Africa subsahariana, alla Scuola di mantenimento della pace a Bamako e alla Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale (CEDEAO). La Svizzera ha infine sostenuto processi per consolidare la fiducia e per analizzare il passato in Mali, Niger e Ciad.

Colombia: anche nel 2014 la Svizzera ha sostenuto il processo di pace colombiano a diversi livelli. Ha messo a disposizione esperti nei settori mediazione, del disarmo, della smobilitazione e della reintegrazione per i negoziati all’Avana e, grazie al sostegno a forum di consultazione regionali, ha contribuito affinché al tavolo delle trattative venissero ascoltate anche le voci della popolazione rurale fortemente colpita dal conflitto. Un altro tema centrale verteva sul lavoro con l’esercito colombiano. La Svizzera ha quindi accompagnato lo scambio tra la commissione nazionale degli storici e le forze armate colombiane, favorendo la discussione sulle diverse visioni della storia del conflitto e sulla relativa responsabilità individuale e istituzionale.

Pace e sicurezza: temi principali

Considerazione delle differenti esigenze e dei ruoli di uomo e donna nonché promozione dei diritti delle donne nel contesto della politica di pace: una pace e una sicurezza sostenibili possono affermarsi solo quando le misure a favore della pace considerano parimenti le esigenze di genere e la differente percezione che uomini e donne hanno delle situazioni di conflitto e postconflitto e quando è garantita una partecipazione paritaria delle donne alle trattative di pace e ai processi di transizione. Il documento di base per l'integrazione di una prospettiva di genere nella politica di pace e di sicurezza è costituito dal piano d'azione nazionale per l'attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU «Donne, pace e sicurezza». Nel 2014 l'attuazione di questa politica è ulteriormente avanzata per esempio grazie all'impegno svizzero a favore di una maggiore partecipazione delle donne e della lotta contro la violenza di genere o grazie alla promozione del dialogo con gruppi armati non statali. La Svizzera si è distinta a livello internazionale in fori multilaterali e come partecipante attiva e Paese ospitante di conferenze internazionali, sostenendo l'idea che rafforzare i diritti delle donne e delle bambine costituisca un contributo fondamentale alla prevenzione della violenza di genere. Per focalizzare maggiormente l'attenzione su questo tema il 12 novembre 2014, il nostro Paese ha organizzato a Ginevra, insieme al rappresentante speciale competente dell'ONU, la Conferenza dei Paesi donatori per l'azione delle Nazioni unite contro la violenza sessuale nei conflitti (*UN Action Against Sexual Violence in Conflict*).

Fattori religiosi, visioni del mondo e risoluzioni dei conflitti: sulla base della sua valutazione la Svizzera ha contribuito mediante progetti di dialogo concreti e la diffusione di messaggi politici mirati a livello internazionale ad arginare i conflitti nel Nord Africa nel Sahel e nel Sud-Est asiatico. In questi conflitti si incontrano attori politici con visioni del mondo o religioni differenti che fungono da fonte d'ispirazione per la costruzione sociale della realtà. Su richiesta di partner locali questi attori sono stati riuniti in progetti innovativi di dialogo nel Nord Africa. Essi hanno sviluppato per esempio in Tunisia strumenti tesi a impedire la polarizzazione e la violenza.

Violenza armata e sviluppo: la Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo è un'iniziativa diplomatica, lanciata nel 2006 dalla Svizzera insieme al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) che mira a raggiungere entro il 2015 una riduzione quantificabile della violenza armata e dei suoi effetti nefasti sullo sviluppo socioeconomico. Presieduto dalla Svizzera il gruppo direttivo del processo della Dichiarazione di Ginevra, è composto da altri 15 Stati. Nell'anno in rassegna le attività svolte nel quadro della Dichiarazione di Ginevra si sono concentrate sul processo per elaborare nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile. Diversi incontri regionali sono stati organizzati un po' ovunque nel mondo.

Armi leggere e di piccolo calibro: la Svizzera è uno dei pochi Paesi con una strategia per le armi di piccolo calibro. Nell'affrontare il tema delle gravi ripercussioni derivanti dal traffico illecito e dall'uso improprio delle armi leggere e di piccolo calibro, essa funge da precursore sulla scena internazionale. La realizzazione di progetti per costituire team locali preposti alla sicurezza di armi e munizioni le ha permesso di fornire un contributo duraturo a livello regionale e riconosciuto su scala internazionale. Inoltre il nostro Paese ha messo a disposizione le sue conoscenze militari per formare esperti nella sicurezza e distruzione di armi e munizioni, in particolare in Bosnia ed Erzegovina, Mali e Moldova. In fori multilaterali esso

s'impegna per lo sviluppo e l'attuazione di regolamenti e strumenti nell'ambito delle armi di piccolo calibro.

I Centri di Ginevra: oltre ad avere un'importanza notevole in un mondo sempre più multipolare e interconnesso, la cooperazione internazionale nel quadro della politica di pace e sicurezza aumenta anche la sicurezza del nostro Paese. Sulla base del decreto federale del 9 giugno 2011¹⁰. La Svizzera ha messo a disposizione dei tre Centri di Ginevra 119,9 milioni di franchi (senza credito supplementare di 1,7 milioni di franchi per il trasferimento dei centri alla *Maison de la Paix*) su quattro anni (2102–2015). Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (CGPS), il Centro internazionale per lo sminamento umanitario (GICHD) e il Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF) sono poli di competenza riconosciuti e apprezzati a livello mondiale. Con le loro attività essi forniscono anche un contributo per la riforma di governance e dell'architettura multilaterale nell'ambito della promozione della pace e della sicurezza, rafforzando la posizione della sede di Ginevra. Nel 2015 si concluderà presumibilmente il trasferimento di questi tre centri nella *Maison de la Paix* dell'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo, IHEID, dell'Università di Ginevra sarà presumibilmente concluso, a tutto vantaggio delle sinergie e dell'ottimizzazione dei Centri.

Mine antiuomo, munizioni a grappolo e residui bellici esplosivi: le attività della Svizzera si basano sulla Strategia antimine della Confederazione 2012–2015, le cui priorità sono il consolidamento politico e l'universalizzazione dei rispettivi strumenti internazionali nonché il sostegno di attività operazionali nei Paesi interessati. Anche nel 2014 a livello politico la Ginevra multilaterale è stata un importante polo, attorno al quale la Svizzera si è impegnata con successo anche a favore dell'istituzione del Segretariato della Convenzione sulle munizioni a grappolo nella *Maison de la Paix* (presso il GICHD). A livello operativo le spese sostenute dalla Confederazione ammontano a circa 16 milioni di franchi all'anno, di cui circa la metà è stata versata per sostenere la GICHD. L'altra metà viene utilizzata per rafforzare l'architettura istituzionale delle pertinenti convenzioni e il dialogo politico multilaterale, nonché per finanziare progetti concreti nei Paesi interessati e per l'invio di esperti dell'esercito svizzero. Nell'anno in rassegna sono stati anche sostenuti programmi di sminamento in Bosnia ed Erzegovina, nel Burundi, in Libia, nelle Filippine e in Sudan. Il DDPS ha inoltre messo a disposizione vari esperti per i programmi di sminamento dell'ONU nella Repubblica Democratica del Congo, in Somalia (Somaliland e Puntland), nel Sudan meridionale, nel Sahara occidentale e nel quartiere generale a New York.

La promozione militare della pace: nel 2014 l'impegno internazionale dell'esercito svizzero nell'ambito della promozione della pace è stato portato avanti con circa 280 militari impiegati. La maggior parte dei militari armati è dispiegata per la protezione personale nei Balcani (in particolare in Kosovo con SWISSCOY e in Bosnia ed Erzegovina con EUFOR ALTHEA). Il distaccamento più consistente di osservatori militari e di alti ufficiali di Stato maggiore, che nell'anno in rassegna conta 14 persone, è impiegato in Israele, Siria e Libano presso la missione dell'ONU per la sorveglianza dell'armistizio (UNTSO). Altri osservatori militari e alti ufficiali sono impegnati nella Repubblica democratica del Congo (MONUSCO), nel Sudan del Sud (UNMISS), nel Mali (MINUSMA), nel Sahara occidentale (MINURSO) e nel Kashmir (UNMOGIP). Anche la presenza di cinque ufficiali svizzeri nella penisola

¹⁰ FF 2011 4971

coreana (Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC) continua a essere necessaria come lo dimostrano le recenti e ripetute tensioni. Nell'ambito dello sminamento a scopo umanitario e della sicurezza e distruzione delle munizioni l'impegno si è intensificato. Infine, alcuni istruttori sono a disposizione dei centri regionali di formazione delle truppe di pace in Ghana (*Kofi Annan International Peace Training Centre*) e in Kenya (*International Peace Support Training Centre*).

Operazioni civili di pace: il costante impiego di esperti svizzeri nelle organizzazioni internazionali come ONU, OSCE e UE si è rivelato uno strumento efficace della promozione svizzera della pace e di promozione dei diritti dell'uomo. Per la scelta dei Paesi, delle organizzazioni e della funzione degli inviati la Svizzera si basa sulle priorità geografiche e tematiche definite dal nostro Paese nell'ambito della sicurezza umana. Gli esperti operano soprattutto nel rafforzamento delle strutture statali e dello Stato di diritto, nonché negli ambiti seguenti: analisi del passato, mediazione, diritti umani, diritto umanitario e monitoraggio elettorale. L'impiego nei settori di polizia, del controllo delle frontiere e delle dogane si basa su accordi e su una stretta collaborazione con la Direzione generale delle dogane, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e i Corpi di polizia cantonali. La Svizzera ha inviato esperti alla *Special Monitoring Mission* (SMM) dell'OSCE in Ucraina e alla missione di osservazione dell'OSCE alla frontiera tra Russia e Ucraina. Sono stati stipulati nuovi accordi con l'UE per la partecipazione all'*European Union Training Mission* (EUTM) nel Mali e all'*EU Border Assistance Mission* (EUBAM) in Libia. Nel 2014 ben 247 esperti della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo sono stati impiegati in missioni multilaterali e bilaterali di breve o lunga durata condotte in 43 Paesi. In media 109 persone sono state contemporaneamente in missione, il 47 per cento delle quali donne; tra queste 23 hanno fornito consulenza in materia di sicurezza umana a livello bilaterale. La partecipazione al monitoraggio delle elezioni da parte dell'OSCE, dell'UE e dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) è una delle priorità tradizionali dell'impegno svizzero. Nel 2014 85 dei 247 esperti hanno partecipato al monitoraggio elettorale in 13 missioni in 11 Paesi.

Mediazione e sostegno alla mediazione: nel 2014 la Svizzera ha potuto mettere a disposizione le sue conoscenze in materia di mediazione in diversi conflitti. Essa ha preparato le parti in conflitto e i team di mediazione in vista delle trattative in particolare in Colombia, Etiopia, Mali, Myanmar, Siria, Sudan del Sud e Thailandia. Ha sostenuto inoltre l'ONU con esperti in mediazione, offrendo formazioni nell'ambito della mediazione per la pace che sono state apprezzate da esperti di tutto il mondo. Sono proseguiti anche i partenariati nell'ambito della mediazione segnatamente con il *Mediation Support Project* (con il CSS del Politecnico e Swisspeace) e con il *Centre pour le Dialogue Humanitaire* a Ginevra.

Democrazia, elezioni e separazione dei poteri

Nel 2014 le attività di sostegno ai processi elettorali e costituzionali sono state rafforzate per contribuire a risolvere conflitti e crisi politiche. La Svizzera ha appoggiato l'agevolazione di forum inclusivi in Burundi, Egitto, Tunisia e Yemen, affinché rappresentanti politici e organizzazioni della società civile potessero mettersi d'accordo sulla nuova definizione dei principi fondamentali delle proprie società, definire o rivedere i mandati delle istituzioni che le governano e accordarsi sulla separazione dei poteri e le modalità di elezione. In Tunisia la Svizzera ha sostenuto i negoziati dei partiti politici che hanno portato all'adozione di una «Carta d'onore»

che li impegna a bandire la violenza o le provocazioni a ogni tappa del processo elettorale. In Egitto, in un contesto molto teso, ha invece agevolato l'istituzione di un meccanismo di coordinamento tra la società civile di monitoraggio locale delle elezioni e le autorità elettorali, destinato a garantire una maggiore trasparenza. In questi diversi contesti la Svizzera ha pure messo a disposizione esperti in elezioni per sostenere le autorità elettorali e gli organi competenti nel pianificare e coordinare la sicurezza, nel redigere un quadro legale, nel gestire i contenziosi e nell'istituire il monitoraggio elettorale da parte dei cittadini. Mediante iniziative multilaterali, progetti bilaterali e mettendo a disposizione di organizzazioni internazionali i propri esperti, il nostro Paese contribuisce inoltre a promuovere la democrazia in altri ambiti come i diritti umani, la partecipazione politica delle donne, le riforme nella sicurezza e l'analisi del passato. In tutti i casi citati l'obiettivo è quello di fornire ai Paesi interessati i mezzi per costruire progressivamente la base per pratiche, istituzioni e funzionamenti più democratici, contribuendo a maggiore stabilità ed equità nelle loro società.

Analisi del passato e prevenzione delle atrocità

Nel 2014 la Svizzera si è concentrata sui Governi e i membri della società civile in vari Paesi tra cui Burundi, Mali, Ciad, Colombia, Kosovo e Filippine. A maggio, per esempio, su richiesta delle due parti all'accordo di pace sul Bangsamoro (il Governo filippino e il Fronte islamico di liberazione del Moro), ha accettato di assumere la presidenza della Commissione di giustizia transizionale e di riconciliazione. Su iniziativa del nostro Paese, da giugno 2014 una rappresentante svizzera con funzione di consulenza accompagna il gruppo interministeriale sull'analisi del passato la cui istituzione è stata raccomandata dal mediatore Martti Ahtisaari. La Svizzera ha assunto inoltre la presidenza del Consiglio consultivo internazionale del Centro di memoria storica in Colombia e sostiene l'UE nella sua formulazione di una politica in materia di giustizia transizionale.

La Svizzera lavora attivamente per elaborare norme e standard internazionali. Nel 2014 ha lanciato insieme all'Argentina e al Marocco la risoluzione per il rinnovo del mandato del relatore speciale per la promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione con il sostegno di oltre 80 Stati. Per quanto riguarda lo sviluppo concettuale, la Svizzera ha realizzato uno studio approfondito per meglio definire le buone pratiche e le lezioni imparate in materia di garanzia di non ripetizione e di prevenzione delle atrocità. Per la prima volta ha riunito cinque Governi per una discussione preliminare in vista del lancio congiunto di un Centro intergovernativo per l'analisi del passato e la prevenzione delle atrocità. Oltre 25 partner governativi di alto livello e *leader* della società civile hanno nuovamente preso parte al corso sull'analisi del passato.

La Svizzera si adopera per stabilire alleanze e per organizzare formazioni o atelier di riflessione mirati direttamente insieme ai propri partner in loco e tenendo debitamente conto delle loro esigenze. Fra l'altro, la Svizzera ha favorito lo sviluppo di sinergie tra le diverse comunità di attori che si adoperano per la prevenzione del genocidio e per la responsabilità di protezione. Il suo impegno ha portato al lancio dell'iniziativa *Global Action Against Mass Atrocities Crimes* (GAAMAC), il cui primo incontro, organizzato congiuntamente da Svizzera, Argentina, Australia, Costa Rica, Danimarca e Tanzania, ha riunito nel marzo del 2014 in Costa Rica i rappresentanti di 52 Stati. La dichiarazione finale sottolinea l'importanza di svilup-

pare una politica e un'architettura istituzionale nazionali quale fondamento per la prevenzione delle atrocità.

Protezione della popolazione civile nei conflitti armati

La strategia della Confederazione per la protezione della popolazione civile 2013–2017 si prefigge di rafforzare lo sviluppo politico, il rispetto del diritto internazionale umanitario e l'impegno concreto sul campo. Come esempio importante si menziona l'impegno della Svizzera a sostegno dei bambini nei conflitti armati: il 14 ottobre 2014 il presidente della Confederazione ha presentato il piano d'azione del DFAE per la protezione dei bambini che fanno parte di forze o gruppi armati nei conflitti armati.

Negli attuali conflitti l'accesso degli attori umanitari alla popolazione coinvolta costituisce una sfida. In collaborazione con l'organizzazione *Conflict Dynamics International*, il CICR e l'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA), la Svizzera ha pubblicato un manuale sul quadro normativo e una guida pratica per aiutare gli attori umanitari ad avvicinarsi alle vittime dei conflitti. Direttive pratiche inoltre sostengono gli attori umanitari. Con il supporto svizzero questi prodotti sono stati distribuiti nelle cerchie rilevanti, offrendo relative formazioni continue.

Il rispetto del diritto umanitario e la protezione della popolazione civile nei conflitti armati è un obbligo non solo per gli Stati, ma anche per i gruppi armati che controllano un determinato territorio. Pertanto anche nel 2014 il nostro Paese si è impegnato a favore del dialogo con gruppi armati non statali, sostenendo segnatamente l'organizzazione *Geneva Call* che con cosiddette dichiarazioni d'impegno induce i gruppi armati a rispettare le norme del diritto internazionale umanitario. Questo non significa in nessun caso legittimare tali gruppi.

La lotta al terrorismo, per quanto decisiva essa sia, può limitare in determinate circostanze l'azione umanitaria nei conflitti armati. La Svizzera s'impegna nella lotta contro il terrorismo, orientandosi a un approccio globale: riduzione delle cause che possono portare al terrorismo, prevenzione, repressione, rafforzamento delle capacità statali, rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario devono andare di pari passo. Il nostro Paese sostiene Partner come la *Harvard Law School* nell'analisi giuridica delle basi legali che sono rilevanti per l'azione umanitaria nelle regioni di conflitto e il rispetto del diritto internazionale umanitario.

Nel 2014 la Svizzera ha elaborato con il *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) dell'Università di Harvard linee direttive cui dovrebbero attenersi le commissioni d'inchiesta sulle violazioni del diritto internazionale volte a migliorare il loro lavoro delle commissioni grazie a una strutturazione più efficace.

Nel 2014 si è registrato il più alto numero di popolazioni civili sfollate dalla seconda guerra mondiale. La Svizzera ha promosso in particolare la protezione degli sfollati all'interno dei confini nazionali. Ha sostenuto il lavoro del Relatore speciale per i diritti dell'uomo delle popolazioni civili sfollate dell'Ufficio dell'OHCHR, nonché di altri partner strategici come il *Brookings Institution* di Washington e l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) di Ginevra. Nell'ambito del suo partenariato migratorio con la Nigeria e del suo lavoro di sostegno per l'attuazione della Convenzione di Kampala, il nostro Paese si è adoperato per rafforzare le competenze locali nell'ambito dei diritti degli sfollati interni e migliorare la situazione dei dati concernenti lo sfollamento interno.

Promozione e protezione dei diritti dell'uomo

La promozione del rispetto dei diritti dell'uomo è uno dei cinque principali obiettivi della politica estera svizzera. La Svizzera difende le nozioni di indivisibilità, di interdipendenza e di universalità dei diritti dell'uomo. Essa deve tuttavia scegliere gli ambiti e i Paesi in cui intende impegnarsi prioritariamente per utilizzare il più efficacemente possibile i mezzi a disposizione e per ottenere risultati concreti di natura politica e operativa. Gli ambiti prioritari sono promossi mediante una gamma di strumenti multilaterali e bilaterali, nonché col sostegno a diverse attività della società civile.

Abolizione universale della pena di morte: la Svizzera contribuisce a rendere più forte la mobilitazione internazionale a favore dell'abolizione universale della pena di morte. A questo proposito è stata all'origine di una risoluzione adottata dal Consiglio dei diritti dell'uomo nel giugno 2014. La risoluzione dovrebbe permettere di promuovere un procedimento che porti alla luce le violazioni dei diritti dell'uomo della persona condannata e di chi le sta vicino connesse al ricorso alla pena di morte. La Svizzera ha preso parte attiva anche ai negoziati relativi alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU sull'introduzione di una moratoria, approvata nel dicembre 2014. In occasione della giornata mondiale contro la pena di morte del 10 ottobre 2014, la Svizzera ha lanciato un appello mondiale contro la pena capitale firmato da 12 ministri degli affari esteri provenienti da Paesi di ogni regione del mondo. Questo appello riunisce per la prima volta Paesi abolizionisti e non abolizionisti e chiede di istituire un dialogo costruttivo ed effettivo sulla pena di morte nonché sui rischi e le problematiche a essa correlati.

Rispetto dei diritti dell'uomo nel settore privato: il rispetto dei diritti dell'uomo da parte del settore privato si fonda su una gestione responsabile delle operazioni e contribuisce in modo incisivo alla stabilità e al benessere delle popolazioni. Al contrario, una gestione irresponsabile può avere conseguenze negative per la popolazione, sia a livello di conflitti sia per quanto concerne le violazioni dei diritti dell'uomo e le minacce per l'ambiente. Nell'anno in rassegna, la Svizzera ha portato avanti il suo impegno in questo ambito, elaborando in particolare una strategia nazionale di applicazione dei Principi guida delle Nazioni Unite per l'economia e i diritti dell'uomo. Sulla scia del rapporto di base del Consiglio federale sulle materie prime, la Svizzera si impegna, mediante un processo partecipativo, a elaborare una guida di responsabilità sociale nel settore del commercio delle materie prime. Durante la sua presidenza dei Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo da marzo 2013 a marzo 2014, la Svizzera ha guidato l'elaborazione e l'adozione di una strategia per il rafforzamento di tale iniziativa e ha contribuito all'adesione di nuovi membri. Ha inoltre diretto con esito positivo i lavori dell'Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza volti ad attuare le funzioni di governance e di supervisione del Codice.

I difensori dei diritti dell'uomo: il monitoraggio attivo del processo giuridico contro gli attivisti coinvolti nella resistenza de La Puya in Guatemala testimonia come la Svizzera si adoperi in modo particolare per rafforzare la protezione dei difensori dei diritti umani. Essa s'impegna anche per la promozione della libertà di espressione, del diritto alla libertà di riunione e d'associazione pacifica e della protezione dei diritti dell'uomo durante le manifestazioni. La Svizzera si mobilita inoltre con tenacia a favore dei diritti delle donne, come dimostrato dal suo ruolo di facilitatore dei negoziati durante la sessione della Commissione dell'ONU sulla condizione della donna nel marzo del 2014. Il nostro Paese continua anche ad agire nell'ambito

della prevenzione e della lotta contro la tortura e in quello della giustizia minorile; sostiene pure gli sforzi per migliorare la considerazione dei diritti dell'uomo all'interno degli organismi internazionali e a consolidare la coerenza e l'efficacia della loro azione.

Questi settori d'intervento sono al centro dell'impegno multilaterale svizzero, sia esso al Consiglio dei diritti dell'uomo, alla Terza Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU, al Consiglio d'Europa e all'OSCE. Nel suo anno di presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha organizzato spazi di discussione fra gli Stati partecipanti e la società civile per promuovere il ruolo dei difensori dei diritti dell'uomo, per consolidare i meccanismi nazionali e internazionali di prevenzione della tortura e per sostenere gli sforzi per realizzare la parità tra i sessi. Sul piano bilaterale, la Svizzera agisce nei casi concreti di violazioni o minacce nei confronti di difensori dei diritti dell'uomo e nei dialoghi o consultazioni bilaterali sui diritti umani. Nel 2014 si sono tenute tavole rotonde di consultazione con Nigeria, Russia, Tagikistan e Vietnam, Paesi che, insieme a Cina e Senegal, rappresentano i partner con cui la Svizzera mantiene un dialogo strutturato. In questi Paesi la Svizzera finanzia, sotto forma di misure di accompagnamento, scambi di esperti e di progetti sul terreno per incoraggiare miglioramenti concreti nell'ambito dei diritti dell'uomo.

Migrazione e lotta alla tratta di esseri umani

La politica estera della Svizzera in materia di migrazione è retta dalla struttura di cooperazione interdipartimentale per la migrazione internazionale che ne garantisce la coerenza.

Partenariati in materia di migrazione: nell'ambito dei partenariati migratori la Svizzera ha proseguito la cooperazione bilaterale con Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Nigeria, Serbia e Tunisia. Sono stati organizzati a intervalli regolari dialoghi bilaterali, per permettere, da un lato, di identificare e realizzare progetti e attività di interesse comune (p. es. concernenti le migrazioni e lo sviluppo, la protezione dei profughi e dei migranti vulnerabili, la tratta di esseri umani, la migrazione regolare, il rimpatrio e la reintegrazione) e, dall'altro, di approfondire i rapporti di fiducia tra la Svizzera e gli Stati coinvolti. Il 2014 è stato caratterizzato anche dalla valutazione approfondita dei partenariati migratori quale strumento di politica estera, in adempimento del postulato Amarelle del 27 settembre 2012 (Postulato 12.3858) e conformemente a un mandato del Consiglio federale. Il rapporto della valutazione permetterà di osservare in quale misura i partenariati migratori rispondono alle aspettative e agli interessi della Svizzera e degli Stati partner.

Programmi per la protezione di profughi, sfollati interni e migranti: la guerra civile in corso in Siria dal 2011 e le sue conseguenze su tutta la regione, nonché i conflitti e le catastrofi naturali nel Corno d'Africa e nello Yemen hanno stimolato la Svizzera a continuare il suo impegno in queste regioni (cfr. n. 3.3.3) al fine di offrire il più rapidamente alle persone che ne hanno bisogno una protezione efficace nella loro regione di provenienza. Essa aiuta i Paesi di prima accoglienza e i Paesi di transito a offrire a queste persone la sicurezza necessaria conformemente agli obblighi internazionali. A complemento dell'impegno bilaterale esistente e dell'aiuto umanitario la Svizzera persegue un approccio regionale per rispondere ai flussi interdipendenti di migranti e di profughi nel Corno d'Africa. Essa ha intensificato la collaborazione e il dialogo con l'IGAD nell'Africa orientale, concludendo un partenariato strategico nell'ambito di una dichiarazione d'intenti.

Dialogo internazionale sulla migrazione e sullo sviluppo: al termine del secondo dialogo di alto livello delle Nazioni Unite sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo svoltosi in ottobre 2013 conformemente alle priorità stabilite nella prima dichiarazione ministeriale adottata in questa occasione dagli Stati membri, la Svizzera ha continuato sul piano multilaterale le proprie attività per stabilire un dialogo internazionale mirato, dinamico e sostenibile sulla migrazione e lo sviluppo. Si è impegnata nei vari processi e forum internazionali, come il processo di preparazione della nuova agenda post 2015, il Consiglio per i diritti umani e il Forum mondiale su migrazione e sviluppo (*Global Forum on Migration and Development*, GFMD). Ha partecipato attivamente ai lavori di preparazione e al vertice del GFMD che si è svolto sotto la direzione della Svezia e ha proseguito il proprio impegno sotto la direzione turca, contribuendo a fare del GFMD una piattaforma informale di dialogo globale.

Iniziativa Nansen: l'obiettivo dell'iniziativa Nansen lanciata insieme alla Norvegia nel 2012 è quello di definire un'agenda intergovernativa per proteggere le persone costrette da catastrofi naturali a lasciare il proprio Paese. Nel 2014 sono state condotte cinque consultazioni nelle regioni particolarmente colpite dal fenomeno, vale a dire Kenya, Costa Rica, Isole Cook, Filippine e Asia del Sud. Sulla base dei risultati ottenuti si è elaborata una prima bozza del programma di protezione.

Lotta contro la tratta di esseri umani: nel 2014 la Svizzera ha potuto sviluppare ulteriormente il suo impegno, soprattutto a livello multilaterale ma anche a livello di interazione tra politica estera e interna. Essa ha in particolare proseguito l'attiva collaborazione con la Relatrice speciale per la tratta di esseri umani, di cui ha sostenuto finanziariamente il mandato. In occasione della Giornata europea contro la tratta degli esseri umani, la Svizzera ha organizzato, in collaborazione con le agenzie dell'ONU di Ginevra, una conferenza di mezza giornata. Obiettivo dell'evento era mostrare l'importanza dei mandati delle organizzazioni con sede a Ginevra nella lotta contro questo fenomeno e rinforzare importanti sinergie. In occasione di numerose tavole rotonde internazionali sono state inoltre discusse le attuali sfide nella lotta contro la tratta di esseri umani.

3.3.5 Politica finanziaria ed economica internazionale

Garanzia della conformità fiscale

L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso sui mandati di negoziazione in vista dell'introduzione di nuovi standard globali per lo scambio automatico di informazioni in ambito fiscale (AIA). Gli stessi contengono i seguenti punti principali: con l'UE si prevedono negoziati per l'introduzione dell'AIA; con gli Usa occorre negoziare, in merito all'attuazione di FATCA, un accordo secondo il modello 1 (scambio automatico dei dati tra le autorità competenti su base reciproca); con altri Paesi scelti avviare negoziati concernenti l'AIA. In una prima fase vengono presi in considerazione i Paesi, con i quali sussistono relazioni economiche e politiche strette e che offrono ai loro contribuenti una sufficiente e appropriata possibilità di regolarizzazione. L'introduzione dell'AIA con l'estero avviene mediante accordi con gli Stati partner. Nel diritto nazionale occorrerà inoltre una legge di applicazione.

L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha inoltre approvato uno scritto del Dipartimento federale delle finanze (DFF) al Forum globale sulla trasparenza e sullo scam-

bio di informazioni su questioni fiscali (*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*), nel quale la Svizzera ribadisce l'intenzione di introdurre tempestivamente la base legale per l'AIA, affinché nel 2017 gli istituti finanziari svizzeri possano iniziare a raccogliere i dati concernenti i conti di contribuenti stranieri e nel 2018 possa avere luogo un primo scambio di dati, sempre che il Parlamento ed eventualmente gli aventi diritto di voto approvino tempestivamente le leggi e gli accordi necessari.

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni su questioni fiscali annesso all'OCSE (*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*), che esamina lo scambio di informazioni fiscali dei Paesi membri, nel luglio 2014 ha accettato di sottoporsi a un esame complementare che il *Global Forum* esaminerà a inizio 2015, la Svizzera potrà passare alla seconda fase dell'esame. Dalla prima fase dell'esame nel 2011 il nostro Paese ha soddisfatto ampiamente le raccomandazioni del Forum.

Politica fiscale bilaterale

Alla fine di ottobre 2014 il numero delle convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) firmate e contenenti la clausola di assistenza amministrativa conforme alla norma internazionale è salito a 49. Alla stessa data la Svizzera aveva inoltre esteso la sua rete di accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (accordi TIEA) a complessivamente sette accordi firmati, dei quali tre (con Jersey, Guernsey e l'Isola Man) sono entrati in vigore nell'ottobre 2014.

Con il *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) gli USA intendono tassare tutti i conti detenuti all'estero di persone che negli USA sono assoggettate all'obbligo di imposizione. La Svizzera ha applicato FATCA secondo il modello 2 stipulando un accordo bilaterale entrato in vigore il 2 giugno 2014¹¹. Il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore della relativa legge di applicazione per il 30 giugno 2014¹². L'8 ottobre 2014 lo stesso ha deciso in merito al mandato concernente i negoziati con gli USA sul passaggio al modello 1 nel quale è previsto l'AIA.

Il Parlamento ha bocciato la nuova Convenzione in materia di imposte sulle successioni sottoscritta con la Francia nel 2013, adducendo che la convenzione conferirebbe alla Francia un diritto d'imposizione troppo ampio. Nel giugno 2014 la Francia ha disdetto per il 1° gennaio 2015 la Convenzione del 1953 in materia di imposte sulle successioni attualmente in vigore.

Questioni fiscali e OCSE

Nel luglio 2014 l'OCSE ha adottato lo scambio automatico di informazioni in ambito fiscale (AIA), su cui si focalizza l'impegno di tutte le maggiori piazze finanziarie mondiali. La Svizzera ha promosso questa norma che essa ha contribuito a istituire in seno agli organi dell'OCSE e che soddisfa le esigenze del Consiglio federale fissate il 14 giugno 2013: ossia garantire la protezione dei dati, utilizzare le informazioni scambiate soltanto allo scopo pattuito e rispettare il principio di reciprocità. Questo standard prevede inoltre l'identificazione degli aventi economicamente diritto di trust e altri costrutti finanziari. Gli Stati G20 hanno confermato questa

¹¹ Accordo del 14 febbraio 2013 di cooperazione tra la Svizzera e gli Stati Uniti d'America per l'applicazione agevolata della normativa FATCA, RS **0.672.933.63**

¹² Legge federale del 27 settembre 2013 sull'attuazione dell'Accordo FATCA tra la Svizzera e gli Stati Uniti (Legge FATCA), RS **672.933.6**

nuova norma in occasione del loro incontro dei ministri tenutosi in settembre 2014 a Cairns e del vertice del G20 a Brisbane.

Sostenuta dal G20, nel 2014 l'OCSE ha proseguito, i lavori concernenti il progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) per la lotta all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili delle imprese, ottenendo i primi risultati. Il nostro Paese partecipa attivamente al relativo gruppo di lavoro allo scopo di combattere le pratiche aggressive di ottimizzazione fiscale adottate dalle imprese multinazionali e garantire che gli utili imponibili vengano tassati nel luogo in cui l'attività è svolta effettivamente. Il progetto sarà portato a termine presumibilmente nel 2015 e i suoi risultati finali renderanno necessari l'adattamento del diritto interno e del modello di Convenzione dell'OCSE.

Dialoghi finanziari

La Svizzera conduce con la maggior parte dei Paesi del G20 dialoghi vertenti su questioni finanziarie al fine di intrattenere contatti regolari con le autorità degli Stati partner coinvolte in questioni finanziarie e concordare le posizioni nelle organizzazioni internazionali rilevanti. Nell'ambito di questi dialoghi vengono trattati anche temi bilaterali. Nel 2014 sono stati tenuti dialoghi finanziari con i seguenti Paesi: Australia, Brasile, Cina, Germania, Giappone, Polonia, Regno Unito e da poco gli USA. Nel secondo dialogo con la Cina, tenutosi il 26 giugno 2014 a Berna, la discussione verteva sul rafforzamento del ruolo della piazza finanziaria svizzera nel processo di internazionalizzazione della valuta cinese renminbi. La Svizzera e la Cina si prefiggono di collaborare strettamente allo sviluppo di un centro Renminbi in Svizzera e di intraprendere i necessari passi a tal fine.

Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)

Sono proseguiti i lavori per l'adeguamento dell'ordinamento svizzero alle raccomandazioni internazionali del GAFI, rivedute nel 2012, per la lotta contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI rivedute¹³.

Sanzioni

Gli interessi di politica estera svolgono un ruolo importante nella valutazione intesa a sapere se applicare, applicare parzialmente o non applicare le sanzioni dell'UE. Nella prassi applicata finora nella maggior parte dei casi la Svizzera ha per lo più adottato le sanzioni decise dall'UE. Nel caso dell'Iran, invece, lo ha fatto solo parzialmente. Infatti il 29 gennaio e il 13 agosto 2014, il Consiglio federale ha deciso di sospendere in alcuni punti le sanzioni grazie allo sviluppo positivo dei negoziati di Ginevra sulla questione nucleare. Nell'anno in rassegna inoltre nel contesto della situazione in Ucraina ha attuato una propria politica basata sulla credibilità e, con decreti federali del 26 marzo, del 13 agosto e del 12 novembre 2014, ha deciso di non adottare le sanzioni dell'UE, bensì di prendere tutte le misure necessarie per impedire che le sanzioni internazionali decise contro la Russia non possano essere aggirate sul territorio svizzero. La pertinente ordinanza¹⁴ prevede misure in ambito

¹³ FF 2014 563

¹⁴ RS 946.231.176.72

finanziario e commerciale. Con la sua politica estera autonoma la Svizzera cerca di favorire una soluzione pacifica del conflitto in Ucraina. Il Consiglio federale si riserva il diritto di decidere ulteriori misure in base all'evoluzione della situazione.

FMI/Riforma delle quote e della governance

La riforma del 2010 delle quote e della governance del FMI non è ancora stata ratificata dalla maggioranza necessaria dei membri e la probabilità che il Congresso degli Stati Uniti la approvi entro la fine di quest'anno appare sempre più esigua. Da parte sua, la Svizzera ha invece ratificato il pacchetto di riforme del 2012. Se entro fine anno non ci saranno progressi, il FMI proporrà alcune opzioni procedurali. Per la Svizzera è importante l'attuazione integrale della riforma, che include in particolare i contributi ancora in arretrato per la soppressione di seggi europei nel Consiglio esecutivo dell'FMI.

G20

Nel 2013 la Svizzera era stata invitata per la prima volta dalla presidenza russa del G20 all'incontro dei ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali, nonché dei gruppi di lavoro del G20 negli ambiti della politica finanziaria, della lotta alla corruzione e delle questioni energetiche e di materie prime: (cosiddetto *G20 Finance Track*). Nel 2014 questa opportunità non si è ripetuta sotto la presidenza australiana. La Svizzera ha quindi trasmesso in modo attivo la sua posizione concernente i temi trattati sotto la presidenza australiana per il tramite dei contatti bilaterali con gli Stati del G20, partecipando così in modo indiretto al processo di formazione dell'opinione. Inoltre su invito dell'Australia ha preso parte a singoli seminari e laboratori tecnici del G20. Infine il nostro Paese è diventato membro della *Global Partnership for Financial Inclusion* del G20 aperta anche ai Paesi non appartenenti al G20. In questo modo può contribuire indirettamente al programma del *Development Working Group* del G20.

Lotta alla corruzione

Nel settembre 2009 la Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)¹⁵. Lo stesso anno la Conferenza degli Stati parte ha introdotto un meccanismo di verifica dell'applicazione degli obblighi contrattuali (*Peer Review Mechanism*). Sulla base delle esperienze raccolte in qualità di Stato membro esaminatore ed esaminato e con l'intenzione di rendere il meccanismo dell'UNCAC più trasparente ed efficiente, a fine novembre 2013 la Svizzera ha avanzato proposte di riforma sotto forma di risoluzione alla Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC a Panama. Questa risoluzione fra l'altro prevede l'obbligo per gli Stati parte di coinvolgere maggiormente la società civile nell'esame dei Paesi, di pubblicare i rapporti finali dei Paesi e di introdurre un meccanismo di aggiornamento appropriato. Anziché adottare la risoluzione è stato deciso di incaricare il cosiddetto *Implementation Review Group* (IRG) in vista della prossima COSP alla fine del 2015 in Russia, affinché valuti eventuali adattamenti del meccanismo di verifica. Ai successivi incontri dell'IRG, il nostro Paese ha sottoposto differenti proposte concrete di miglioramento, ponendo l'accento sull'introduzione di un meccanismo di aggiornamento internazionale. L'obiettivo strategico del suo impegno consiste in particolare nell'obbligare gli Stati emergenti dell'Asia, dell'Africa e dell'America

¹⁵ Convenzione del 31 ottobre 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione, RS **0.311.56**

latina ad attuare in modo efficace la Convenzione e creare un *Level Playing Field* in materia di lotta alla corruzione inteso a proteggere meglio le imprese svizzere da svantaggi.

L'8 ottobre 2014 il gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione (GLID lotta alla corruzione) ha pubblicato il suo rapporto d'attività 2011–2013¹⁶ che illustra i lavori di attuazione del gruppo centrale della lotta alla corruzione GLID del 2011, informa in merito alle misure di chiarimento, ai lavori di legislazione attuali e agli sviluppi internazionali nell'ambito della lotta alla corruzione e formula ulteriori raccomandazioni per rafforzare il dispositivo anticorruzione svizzero.

3.3.6 Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giustizia penale internazionale e lotta al terrorismo

Il diritto internazionale tutela valori che la Svizzera ha sempre difeso come la pace, la sicurezza e lo sviluppo dei diritti dell'uomo. Un ordinamento internazionale affidabile costituisce la base per una efficace collaborazione internazionale, di cui il nostro Paese può beneficiare in modo duraturo, segnatamente nell'ambito economico e finanziario. Pertanto la Svizzera ha sempre prestato particolare attenzione all'importanza del diritto nell'ambito delle relazioni internazionali: la certezza del diritto all'estero non solo agevola alle imprese svizzere l'esportazione della merce e l'accesso ai mercati (accordi di libero scambio), ma le protegge anche dalla discriminazione e da espropriazioni illegittime in caso di investimenti al di fuori del territorio nazionale (accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti). La garanzia della certezza del diritto internazionale è importante anche per quanto riguarda temi transfrontalieri, come la protezione ambientale internazionale o, con riferimento concreto alla Svizzera, il traffico ferroviario (NFTA). Il nostro Paese s'impegna quindi a favore di un ordinamento giuridico internazionale stabile e una risoluzione pacifica dei conflitti. Nell'anno in rassegna ha così pubblicato un manuale completo sulla Corte internazionale di giustizia a sostegno degli Stati nel loro impegno per riconoscere la giurisdizione del principale organo giudiziario dell'ONU e integrarsi maggiormente nel sistema giuridico internazionale.

Iniziativa per rafforzare il rispetto del diritto internazionale umanitario

Da molti anni il nostro Paese si adopera per promuovere il diritto internazionale e la giustizia internazionale. 150 anni fa è apparsa la prima Convenzione di Ginevra, segnando la nascita del diritto internazionale moderno. Nonostante sia stato oggetto di progressive modifiche e la sua validità sia stata estesa, ancora oggi esso viene regolarmente violato. Per tale motivo la Svizzera ha lanciato in cooperazione con il CICR un'iniziativa intesa a rafforzare il diritto internazionale umanitario. L'iniziativa esorta a reagire alle frequenti violazioni del diritto internazionale umanitario e a rafforzare la protezione delle vittime di conflitti armati. Essa rispecchia la posizione di una grande maggioranza di Stati: gli attuali meccanismi di controllo delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei Protocolli aggiuntivi del 1977 non rispondono più alle condizioni attuali dei conflitti armati, divenendo pertanto inefficaci. A ciò si

¹⁶ www.eda.admin.ch > Italiano > Politica estera > Piazza finanziaria ed economica > Lotta contro la corruzione, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo > Corruzione

aggiunge che il diritto internazionale umanitario, a differenza di altri ambiti giuridici, risente dell'assenza di un quadro istituzionale dove discutere sistematicamente le questioni concernenti il rispetto delle Convenzioni. L'iniziativa intende quindi sviluppare possibili misure, segnatamente l'introduzione di meccanismi interstatali efficaci intesi a promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario.

Dal 2012 si sono tenuti a tale scopo tre incontri tra Stati e numerose consultazioni informali. Lo svolgimento di questi incontri illustra una nuova dinamica all'interno della discussione, poiché gli Stati contraenti non si sono mai riuniti così spesso dall'esistenza delle Convenzioni di Ginevra. Nell'ambito del terzo incontro tenutosi il 30 giugno e il 1° luglio 2014 la maggioranza degli Stati si è espressa a favore dell'istituzione di una conferenza regolare degli Stati contraenti delle Convenzioni di Ginevra. Nell'ambito di questo forum gli Stati allestiranno per la prima volta rapporti periodici sul rispetto dei loro obblighi legali, consentendo così di offrire una panoramica sempre più completa dell'applicazione del diritto internazionale umanitario e delle pressanti sfide connesse. Sarà quindi possibile affrontarle in modo mirato e rafforzare la collaborazione nell'ambito della promozione di misure di provata efficacia (*best practices*) nonché consolidare le competenze e le capacità statali (*capacity building*).

Un'altra tornata informale di consultazioni avvenuta nel dicembre 2014 era destinata alla discussione approfondita sulla struttura istituzionale della conferenza degli Stati contraenti delle Convenzioni di Ginevra e sulla questione del finanziamento. Alla fine del 2015 le proposte elaborate nell'ambito della procedura di consultazione saranno sottoposte alla 32 esima Conferenza internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna Rossa, che si pronuncerà sulla loro attuazione. L'obiettivo è organizzare la prima Conferenza degli Stati contraenti delle Convenzioni di Ginevra verso la metà del 2016.

Altre attività legate al diritto internazionale umanitario

Nel dicembre del 2013, cinque anni dopo l'adozione del Documento di Montreux sugli obblighi legali e le buone pratiche degli Stati per quanto riguarda le attività delle società militari e di sicurezza private (*Private Military/Security Companies, PMSC*) nei conflitti armati, la Svizzera e il CICR hanno organizzato la Conferenza Montreux+5 dedicata alle sfide concernenti l'attuazione degli obblighi relativi alle attività di tali società. In quest'occasione, Stati e organizzazioni internazionali hanno deciso di concentrarsi prioritariamente sull'attuazione a livello nazionale degli impegni statali riguardo a tali imprese e di continuare a classificare gli obblighi legali delle PMSC. Hanno inoltre chiesto di istituire un forum dei partecipanti al Documento di Montreux, il *Montreux Document Forum*, che permettesse loro di avere un dialogo regolare e istituzionalizzato su queste questioni. In collaborazione con il CICR, nel 2014 la Svizzera ha dunque facilitato le discussioni in vista dell'istituzione di questo Forum di cui ha assunto la presidenza insieme al CICR e la cui prima riunione si è svolta il 16 dicembre 2014. La Svizzera nel contempo ha continuato ad adoperarsi per estendere la cerchia degli Stati che sostengono il Documento di Montreux. Dal 3 al 4 giugno ha organizzato in particolare un seminario regionale a Dakar (Senegal) in collaborazione con il CICR e il Centro per il controllo democratico delle forze armate (*Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) per sensibilizzare gli Stati della regione sulle questioni legate alle PMSC e sulle soluzioni proposte dal Documento di Montreux. Tale iniziativa gode

attualmente dell'appoggio di 50 Stati e tre organizzazioni internazionali (OSCE, NATO e UE).

Il 5 novembre 2009 l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato la risoluzione 64/10 in cui raccomanda alla Svizzera, depositaria delle Convenzioni di Ginevra, di intraprendere misure per organizzare al più presto una conferenza sulla questione dell'applicazione della IV Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est. Depositaria delle Convenzioni di Ginevra, la Svizzera non ha tuttavia il mandato per decidere di convocare autonomamente una conferenza degli Stati Parte. Solo gli Stati Parte stessi possono decidere in merito. Il depositario presuppone che non siano necessarie le firme di tutti i 196 Stati Parte per determinare la volontà collettiva necessaria. Il criterio decisivo è invece che la conferenza raccolga il consenso di una massa critica di Parti rappresentanti tutte le regioni del globo.

Già nel 2009 e nel 2010, nel quadro di un primo ciclo di consultazioni, la Svizzera ha cercato di accertare se esistesse tra gli Stati Parte sufficiente volontà collettiva per convocare una tale conferenza giungendo alla conclusione che non era così. Dopo aver nuovamente analizzato tutti gli sviluppi rilevanti nella questione dei territori palestinesi occupati, il 22 luglio 2014 ha deciso di riprendere le consultazioni. Nel quadro di tre cicli di consultazioni ha chiesto ad una selezione rappresentativa di circa 50 Stati Parte se approvassero la convocazione di una conferenza e quali esigenze procedurali e contenutistiche potessero. Il 9 dicembre 2014, dopo aver esaminato le risposte, il presidente della Confederazione Burkhalter è giunto alla conclusione che si poteva convocare una conferenza, dato che un gran numero di Stati Parte provenienti da tutte le regioni era favorevole.

Alla conferenza, che ha avuto luogo il 17 dicembre 2014 a Ginevra, 126 Stati Parte hanno approvato consensualmente una dichiarazione conclusiva in cui ribadivano i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario che devono essere rispettati dalle Parti alla IV Convenzione di Ginevra. Inoltre la dichiarazione sottolinea che questi principi valgono anche per attori non statali e conferma i documenti finali delle due conferenze precedenti sullo stesso argomento del 1999 e del 2001, consolidando al contempo gli obblighi legali in relazione agli sviluppi nei territori palestinesi occupati dal 2001.

Giustizia penale internazionale

Nell'anno in rassegna la Svizzera si è adoperata per il rafforzamento della Corte penale internazionale. Il suo impegno era focalizzato in particolare sull'incremento dell'efficienza della Corte e quindi anche sul rafforzamento della sua credibilità con l'obiettivo di ridurre la durata dei procedimenti, risparmiare sulle spese inutili e rafforzare i diritti dell'accusato e della vittima. La Svizzera ha appoggiato un gruppo di esperti che ha elaborato proposte pratiche intese a migliorare l'efficienza. Queste sono state discusse nell'ambito di una conferenza internazionale tenutasi in Svizzera cui hanno partecipato rappresentanti della Corte penale internazionale, degli Stati e della società civile. I risultati hanno stimolato soprattutto le discussioni in seno all'Assemblea degli Stati contraenti e alla Corte stessa. Nel contempo il 2014 è stato l'ultimo dei tre anni della triennale vicepresidenza svizzera all'assemblea degli Stati. L'impegno del nostro Paese nell'ambito di questo mandato ha contribuito a migliorare durevolmente la collaborazione tra gli Stati e con la Corte, segnatamente per quanto concerne la comunicazione e l'ottimizzazione di diversi processi di lavoro. A livello nazionale il Consiglio federale ha sottoposto per approvazione al Parlamento

gli emendamenti allo Statuto di Roma concernente il crimine di aggressione e i crimini di guerra.

Diritti dell'uomo

Insieme a un gruppo di Stati che condividono le stesse opinioni la Svizzera s'impegna da diversi anni a favore di un maggiore rispetto dei diritti procedurali delle persone interessate dalle sanzioni mirate del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro la rete di Al-Qaïda. Essa considera la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tenendo anche conto delle richieste del Parlamento, che nel settembre 2013 ha prorogato di un anno la mozione Marty (09.3719).

Insieme al gruppo degli Stati che condividono le stesse opinioni nell'aprile 2014 la Svizzera ha presentato nuove proposte intese a rafforzare ulteriormente l'efficacia e l'indipendenza dell'organo di mediazione istituito nel 2009, a cui gli interessati possono rivolgersi per ottenere la cancellazione dall'elenco delle persone oggetto di sanzioni. L'impegno pluriennale del nostro Paese ha contribuito a migliorare notevolmente il grado di protezione dei diritti dell'uomo dall'introduzione quindici anni or sono di questo regime di sanzioni: un intervento da parte del Consiglio di sicurezza contro una raccomandazione di cancellazione da parte dell'organo di mediazione è possibile solo in casi eccezionali e nei 50 casi finora verificatisi non è mai accaduto. In futuro la Svizzera si adopererà affinché vengano migliorati anche gli altri regimi di sanzione del Consiglio di sicurezza relativi ai diritti procedurali delle persone e delle entità interessate.

Lotta al terrorismo

A livello di politica estera la Svizzera si impegna per prevenire e lottare efficacemente contro il terrorismo transfrontaliero. L'attenzione è focalizzata sul cosiddetto terrorismo jihadista della rete di Al-Qaïda e sulle sue componenti regionali. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha partecipato in seno a organi multilaterali come l'ONU, il *Global Counterterrorism Forum* (GCTF), l'OSCE, il Consiglio d'Europa e la *Financial Action Task Force* (FATF) allo scambio d'informazioni e allo sviluppo di meccanismi di difesa normativi e operativi. Nell'ambito della sua presidenza nell'OSCE, come pure in seno all'ONU e al GCTF la Svizzera si è adoperata a favore della lotta al terrorismo fondata sul diritto internazionale, del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nei conflitti armati. I temi prioritari sono stati la collaborazione internazionale in caso di rapimenti a sfondo terroristico intesa a ottenere la liberazione degli ostaggi senza pagare un riscatto e l'opera di contrasto ai viaggi transfrontalieri nelle regioni di conflitto di persone intenzionate a commettere atti terroristici o a parteciparvi. Il nostro Paese ha contribuito attivamente a potenziare la cooperazione in questi ambiti, e ha intensificato il dialogo con gli Stati partner. Questo impegno aveva anche lo scopo di garantire il flusso di informazioni tra l'estero e gli attori della sicurezza nazionale. In occasione della quarta verifica della strategia globale dell'ONU nel giugno 2014, la Svizzera ha presentato alcune idee per rafforzare l'identità istituzionale dell'ONU nella lotta al terrorismo.

Nel quadro del GCTF, cui appartengono 29 Stati di tutte le parti del mondo e l'UE, è sorta l'idea di un *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF). Il suo compito è quello di finanziare con fondi pubblici e privati progetti intesi a prevenire forme di radicalizzazione e l'estremismo a sfondo violento. Occorre indicare alla popolazione prospettive economiche, formative e sociali, promuovendo

quelle che le impediscono di cadere in un estremismo violento. IL GCERF si distingue da altri fondi per lo sviluppo per il fatto di concentrarsi a livello locale su comunità che possono divenire terreno fertile di reclutamento per reti o organizzazioni terroristiche. La prevenzione e la lotta contro le cause del terrorismo, la risoluzione pacifica di conflitti e il miglioramento della situazione in Paesi cosiddetti fragili costituiscono i temi prioritari dell'impegno della Svizzera nell'ambito della politica estera. Essa si è pertanto offerta di insediare il GCERF come fondazione secondo il diritto svizzero a Ginevra. Il 13 agosto il Consiglio federale ha deciso di sostenere il GCERF, conferendo al DFAE il mandato di negoziare con il GCERF un accordo di sede. In seguito il 9 settembre è stato costituito il GCERF.

Restituzione di averi dei potentati

Negli ultimi 20 anni la Svizzera ha restituito ai Paesi di provenienza averi dei potentati per oltre 1,7 miliardi di franchi. Un successo recente di questi impegni è la confisca degli averi di Duvalier (circa 6 milioni di franchi) che vengono restituiti ad Haiti tramite progetti di sviluppo.

La pluriennale esperienza della Svizzera nel trattamento degli averi dei potentati e le proposte di soluzione sviluppate riscuotono sempre più successo a livello internazionale. Lo dimostra il coinvolgimento del nostro Paese negli organi dell'UE o del G7 (ex G8). La Svizzera dal canto suo sfrutta questa opportunità per impegnarsi ancora maggiormente a livello internazionale e promuovere lo sviluppo di standard internazionali. In questo frangente essa si orienta agli obiettivi di politica estera come il potenziamento dello Stato di diritto e la lotta contro l'impunità. Al tempo stesso per quanto riguarda la restituzione di averi dei potentati il nostro Paese coniuga la sua politica con l'impegno profuso nella cooperazione allo sviluppo, segnatamente nell'ambito della lotta alla corruzione, garantendo pertanto una certa coerenza nella politica estera svizzera. A inizio novembre 2014 la Svizzera ha organizzato su richiesta del G7 l'*Arab Forum on Asset Recovery* (AFAR) a Ginevra. Per la prima volta è stato uno Stato terzo e non la presidenza del G7 a organizzare questa conferenza internazionale.

Nell'ambito dell'attuazione di un mandato della Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC), nel 2014 la Svizzera ha lanciato in collaborazione con l'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR) di Basilea e in presenza della Banca mondiale un'iniziativa intesa ad adottare delle linee guida internazionali nella risoluzione dei casi concernenti gli averi dei potentati. L'obiettivo di queste linee guida internazionali è quello di aumentare, sulla base dell'esperienza svizzera, l'efficacia degli impegni profusi a favore della restituzione di valori patrimoniali grazie all'intensificazione del coordinamento internazionale. Al contempo esse costituiscono un passo importante verso la creazione di condizioni di partenza uguali «level playing field» per tutte le piazze finanziarie vale a dire di un ambiente in cui tutti gli attori dell'industria finanziaria sono vincolati alle stesse normative di legge.

Il 21 maggio 2014¹⁷ il Consiglio federale ha accolto il messaggio relativo alla legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero.

¹⁷ FF 2014 4555

3.4 Partenariati strategici e temi globali

3.4.1 Partenariati strategici con Paesi extraeuropei

La politica estera svizzera presta particolare attenzione al rafforzamento e alla diversificazione dei partenariati strategici con Paesi extraeuropei. Nell'ambito del principio dell'universalità, secondo tradizione, il nostro Paese s'impegna a curare le relazioni bilaterali non solo con le grandi potenze regionali, bensì anche con Stati di media e piccola grandezza.

In un mondo interdipendente i temi bilaterali e multilaterali tendono a sovrapporsi. Pertanto gli aspetti multilaterali assumono un ruolo centrale nelle relazioni bilaterali. I contatti bilaterali vengono sfruttati in modo sistematico per promuovere le richieste e gli interessi multilaterali della Svizzera, identificare e curare le relazioni con gli Stati con orientamenti simili e potenziare infine la cooperazione in seno a forum multilaterali. Al contempo i temi bilaterali rappresentano sfide centrali per la politica estera del nostro Paese, poiché gli Stati continuano a essere gli attori principali del sistema internazionale.

Continente americano

Sviluppi nella regione

Malgrado i blocchi a livello di politica interna e i rovesci nell'ambito della politica estera gli Stati Uniti rimangono sempre l'unica superpotenza globale. Altri Stati, invece, acquisiscono importanza almeno per il momento a livello regionale. Anche nel 2014 il bilancio a livello di politica estera dell'amministrazione Obama è in chiaroscuro. La reticenza a livello geostrategica, dovuta tra l'altro alla stanchezza per la guerra e alla priorità accordata alla politica interna ha irritato i partner tradizionali degli Stati Uniti, creando un vuoto. La crisi in Ucraina ha indotto il presidente Obama a concentrarsi di nuovo maggiormente sull'Europa e sulla Nato. Il cosiddetto *reset* con la Russia è fallito come pure l'impegno profuso da parte del ministro degli esteri Kerry a favore di una pace in Vicino Oriente. Le conseguenze geopolitiche del ritiro delle truppe dall'Iraq e dall'Afghanistan sono a lungo termine alquanto incerte. La normalizzazione delle relazioni con l'Iran potrebbe divenire il cuore dell'eredità della politica estera di Obama se i difficili negoziati concernenti il programma nucleare iraniano giungono a un accordo. A metà dicembre i presidenti statunitense e cubano hanno annunciato che le relazioni si stavano normalizzando. Nel 2014 sono proseguiti i colloqui concernenti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), anche se non è in vista uno sblocco veloce delle trattative. Il caso NSA e il cosiddetto rapporto Feinstein sulle presunte torture inflitte dalla CIA sono stati un ostacolo duraturo alle relazioni con i partner europei. Nel Canada il governo conservatore, che in questioni economiche persegue una linea liberale, si focalizza sulla politica economica estera. Esso tiene un orientamento risolutamente filoisraeliano, e nel conflitto ucraino è chiaramente schierato dalla parte di Kiev, non da ultimo a causa della forte diaspora ucraina. In Messico l'anno in rassegna è stato caratterizzato dall'approvazione di ulteriori riforme incisive che saranno ora messe in atto. Nella limitazione della violenza del crimine organizzato invece il presidente Peña Nieto ha ottenuto ben pochi successi duraturi, come dimostrano il sequestro e l'uccisione di 43 studenti in Iguala alla fine di settembre.

Nell'America del Sud diversi Governi hanno avvertito il malcontento tra i propri cittadini. A livello regionale è stato interpretato come un segnale. Il malcontento è

paradossalmente da imputare, almeno in parte, all'incremento dello standard di vita raggiunto grazie alle attuali riforme e a un'emancipazione politica. Le proteste verificatesi prima del Campionato mondiale di calcio in Brasile che, come ha dimostrato la rielezione per pochi voti della presidente Rousseff in ottobre, l'opposizione non ha saputo tradurre in un successo alle urne, hanno attirato l'attenzione mondiale sulle ingiustizie sociali e sulla corruzione presenti sul subcontinente. In Venezuela i forti disordini hanno evidenziato la profonda spaccatura politica e i problemi sociali, politici ed economici tutt'ora irrisolti. La recessione in Argentina si è inasprita a seguito dell'insolvenza tecnica insorta dopo la metà dell'anno. Grazie alla rielezione del presidente Santos, in Colombia il recente processo di pace con i guerriglieri di sinistra delle FARC, iniziato nel 2012 e relativamente progredito, continua ad avere possibilità di successo. Destano interesse le discussioni in corso nell'America latina in materia di politica della droga: si ventilano e in parte sono già state applicate soluzioni innovative che si distinguono dall'approccio puramente repressivo finora seguito.

Il processo di integrazione regionale è caratterizzato da numerose organizzazioni, nonché dalla complessità e dalla varietà degli interessi nazionali. Tra le organizzazioni regionali spicca per il suo pragmatismo nell'integrazione l'Alleanza del Pacifico, un'organizzazione fondata nel 2012 da Cile, Perù, Colombia e Messico che segue un orientamento economico liberale.

Attività della Svizzera

I rapporti tra la Svizzera e i Paesi del continente americano sono tradizionalmente buoni. Essi sono l'esito di stretti legami culturali intessuti nel corso della storia, di valori e interessi largamente condivisi come pure della presenza di numerose comunità di cittadini elvetici nella regione. Complessivamente l'immagine della Svizzera nel continente americano continua a essere eccellente.

In qualità di superpotenza globale gli *Stati Uniti* sono un partner indispensabile per la Svizzera. Infatti dopo l'UE essi sono di gran lunga il mercato di esportazione più importante per il nostro Paese e la principale destinazione a livello mondiale per gli investimenti svizzeri. La collaborazione elvetico-americana nell'ambito della ricerca e dell'innovazione è intensa e proficua per entrambe le parti. Storicamente le relazioni bilaterali sono strette, ma molto asimmetriche a causa della differenza di grandezza e di potere. Nel 2014 la controversia fiscale e il caso NSA hanno intralciato notevolmente le relazioni bilaterali; queste questioni sono comunque state discusse e trattate in modo costruttivo nell'ambito del dialogo bilaterale con esperti a livello politico o in organi multilaterali. Mentre nel nostro Paese la politica degli Stati Uniti nei confronti della Svizzera è stata oggetto di approfondite analisi, rivestendo una grande importanza mediatica, non vale l'inverso. Questo non ha intacca per nulla l'interesse della Svizzera a curare e, per quanto sussistano interessi reciproci, a intensificare i molteplici rapporti e il dialogo a tutti i livelli. Il presidente della Confederazione Burkhalter si è incontrato 24 gennaio 2014 a Davos con il ministro degli esteri John Kerry e il 25 febbraio 2014 alla Casa Bianca con il vicepresidente Joe Biden. Entrambi i colloqui vertevano sulla presidenza dell'OSCE e sulle relazioni bilaterali. In questo frangente si sono discussi sia aspetti problematici sia temi esistenti e nuovi della cooperazione. In entrambe le occasioni gli interlocutori americani hanno ringraziato il nostro Paese per l'attività di protezione degli Stati Uniti (Iran e Cuba). Questo ringraziamento testimonia la stima per i servizi resi dalla Svizzera, considerata affidabile e credibile. La formazione professionale è stata

definita quale nuovo settore di collaborazione. A metà settembre Jill Biden, la moglie del vicepresidente, ha visitato il nostro Paese per conoscere meglio il modello elvetico della formazione professionale. Anche in occasione di un incontro avvenuto tra il ministro del lavoro americano e il consigliere federale Schneider-Amman si è manifestato l'interesse a collaborare in modo più approfondito nell'ambito della formazione professionale. Nel maggio 2014 ha avuto luogo a Washington l'annuale *Joint Working Group* Svizzera/USA che ha permesso di apprezzare le relazioni bilaterali in tutta la loro ampiezza. Nel 2014 la Svizzera ha svolto con il *Canada* consultazioni politiche bilaterali e consultazioni su questioni relative alla sicurezza umana. Il *Messico* è nel contesto di organi multilaterali un partner sempre più importante con il quale condividere interessi comuni, come lo ha evidenziato l'incontro svoltosi a gennaio tra il presidente della Confederazione Burkhalter e il presidente Peña Nieto in occasione del WEF. Anche nell'anno in rassegna la Svizzera ha svolto consultazioni politiche bilaterali e consultazioni bilaterali concernenti questioni multilaterali con il Messico. A *Cuba* nel 2014 il processo d'integrazione della rappresentanza svizzera a L'Avana ha fatto progressi. L'integrazione garantisce al nostro Paese varie opportunità per sfruttare meglio le sinergie tra i differenti strumenti della sua politica estera e impiegare in modo più efficiente i propri mezzi a Cuba. Anche nel 2014 si sono svolte con questo Paese consultazioni politiche.

Il Brasile, Paese del G20 e del BRICS e membro più influente del Mercosur, riveste un importante ruolo strategico. La Svizzera ha sviluppato le relazioni bilaterali segnatamente nell'ambito della ricerca e dell'innovazione. Infatti nell'aprile 2014 il consigliere federale Schneider-Amman ha aperto a Rio de Janeiro la prima sede esterna della rete della scienza e della formazione swissnex in America latina. Nell'ambito della comunicazione con il Paese si segnala l'intenso marketing della piazza economica svizzera in occasione del Campionato mondiale di calcio. Le relazioni bilaterali con l'*Argentina*, Paese del G20, conservano in molti settori il loro dinamismo, segnatamente in quello dei diritti dell'uomo, e a novembre hanno avuto luogo per l'ottava volta consultazioni politiche. Il differente modello economico rappresenta in determinati settori un ostacolo alle relazioni economiche. IL DFAE ha invitato per la seconda volta nel nostro Paese giovani colombiani provenienti da regioni scosse dalla crisi con il motto «giovani sportivi senza frontiere — *Colombia*» per mostrare loro nuove prospettive di vita. Nell'anno in rassegna il presidente della Confederazione Burkhalter ha prestato particolare attenzione al tema della gioventù nei conflitti armati. Con il *Cile*, un partner che condivide le stesse opinioni e sempre più importante si sono svolte a novembre consultazioni politiche.

Un documento strategico interno del DFAE approvato nel 2014 concernente i piccoli Stati dei Caraibi consente di coordinare meglio e intensificare puntualmente le relazioni con i relativi Paesi. Anche per l'America centrale è stata messa a punto una pianificazione strategica che considera l'intera gamma di interessi e attività della Svizzera nella regione. Nel 2014 è entrato in vigore l'accordo sul libero scambio dell'AELS con Costa Rica e Panama e sono stati conclusi i relativi negoziati con il Guatemala.

La Svizzera si è inoltre impegnata nel quadro dello statuto di osservatore acquisito presso l'Alleanza del Pacifico nel novembre 2013 e ha partecipato la prima volta a un vertice dell'organizzazione. In occasione di un incontro bilaterale tenutosi in ottobre in Cile, i Paesi dell'Alleanza del Pacifico hanno manifestato il loro interesse a collaborare con il nostro Paese nel settore dell'innovazione. A Berna il DFAE ha dato vita a una piattaforma per il dialogo con i quattro Paesi membri.

Nel quadro dei programmi della DSC e della DSU ben affermati la Svizzera ha riservato circa 110 milioni di franchi ai Paesi dell'America Latina e dei Caraibi. I fondi sono impiegati in America centrale, soprattutto in Nicaragua, nell'Honduras, ad Haiti, a Cuba, in Bolivia e in Colombia e costituiscono una parte importante e visibile delle relazioni con questi Paesi. Al riguardo nel 2014 sono state sviluppate forme di collaborazione promettenti nel quadro dei programmi globali sull'acqua e sul cambiamento climatico nelle Ande (Bolivia, Perù, Ecuador, Cile, Colombia). Inoltre la Seco si impegna nella regione con programmi di sviluppo economico (Paesi principali Perù e Colombia) che illustrano la molteplicità della collaborazione internazionale del nostro Paese. Nel 2014 sono stati impiegati per questi programmi oltre 45 milioni di franchi (cfr. n. 3.3.3).

Asia e Pacifico

Sviluppi nella regione

Anche nel 2014 la regione Asia Pacifico è stata la regione economicamente più dinamica del mondo. La sua quota rispetto al prodotto interno lordo mondiale è salita a oltre il 39 per cento ed entro il 2035 potrebbe fornire il 50 per cento della prestazione economica globale. Con una popolazione che supera la metà di quella mondiale, la regione contribuisce già oggi per circa il 50 per cento alla crescita economica globale. Nel 2030 la classe media della regione Asia Pacifico sarà cinque volte più grande di quella dell'Europa. Sei membri del G20 si trovano in questa regione (Cina, Giappone, India, Corea del Sud, Indonesia e Australia).

L'integrazione economica regionale in Asia avanza con un sistema di partenariati economici regionali e sovraregionali che si sovrappongono. Entro il 2015 è prevista l'entrata in vigore dell'associazione ASEAN con tre pilastri: economia, politica e sicurezza. Il *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP), che oltre a numerosi partner nella regione Asia Pacifico comprende anche gli USA, il Messico e il Canada, si trova in una fase dei negoziati avanzata. Dal 2012 sono in corso parallelamente i negoziati per il *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Questo partenariato economico si basa sulla rete ASEAN e comprende 16 Paesi della regione Asia Pacifico, compresi la Cina e il Giappone, ma senza gli USA.

Nonostante le sempre più strette interdipendenze economiche in Asia, nell'anno in rassegna le tensioni in particolare nell'Asia orientale hanno subito un incremento a causa delle controversie regionali nel Mare cinese orientale e meridionale. Sussiste un rischio di inasprimento come lo dimostrano il confronto tra le navi cinesi e vietnamite avvenuto nel maggio 2014 e le successive violente proteste nel Vietnam. Gli esperti pertanto osservano con preoccupazione il mutamento dell'equilibrio del potere e il riarmo militare degli Stati coinvolti. Se le controversie attorno ai diversi gruppi di isole e ai loro giacimenti di gas e petrolio come pure ai fondali dovessero sfociare in un conflitto armato, questo potrebbe pregiudicare la costante forte crescita economica nella regione, rappresentando un ostacolo al trasporto di merci marittimo.

Nel 2014 in Cina le profonde riforme annunciate dal partito comunista nel novembre del 2013 sono state ulteriormente attuate. L'accento è posto sui rinnovamenti economici per esempio sulla consolidata liberalizzazione del settore finanziario o sullo sviluppo di zone economiche speciali. Mentre in Giappone nel luglio 2014 il Governo è proceduto a una nuova interpretazione della costituzione giapponese, secondo la quale in futuro non solo la difesa personale individuale bensì anche quella collet-

tiva sarà conforme alla costituzione. Inoltre in India il primo ministro Narendra Modi, eletto con una netta maggioranza nella primavera del 2014, promuove un programma di riforme compatibili con le esigenze dell'economia e l'avvicinamento in particolare ai Paesi confinanti. In Afghanistan dopo che con soddisfazione i due turni elettorali hanno registrato un'alta partecipazione alle urne, lo spoglio dei voti è stato caratterizzato da estenuanti controversie. Infine nel settembre del 2014 grazie alla mediazione degli USA e dell'ONU i candidati che hanno ricoperto il primo e il secondo posto sono stati nominati rispettivamente nuovo presidente e presidente del Consiglio dei ministri. Alla fine del 2014 le truppe da combattimento internazionali hanno lasciato il Paese e al loro posto è subentrata una missione di formazione di dimensioni ridotte. Nell'anno in rassegna il Pakistan ha lanciato una grande offensiva contro i gruppi islamici nel Waziristan del nord, causando tuttavia anche instabilità politica. Le controversie alla frontiera tra l'India e il Pakistan nella regione del Kaschmir si sono inasprite, sfociando nei mesi di settembre e ottobre in scambi di spari di inusuale intensità. Gli osservatori hanno valutato le elezioni che si sono tenute in Bangladesh in gennaio come democraticamente non corrette. Anche nello Sri Lanka i tentativi di riconciliazione tra i gruppi etnici hanno subito un rallentamento e quindi il consiglio provinciale eletto nel 2013 nel nord ha potuto esercitare la sua funzione attribuitagli dalla costituzione solo in modo limitato. In Thailandia nel maggio 2014 l'esercito ha preso il potere dopo che la lotta per il potere intercorsa tra i due gruppi politici ha sprofondato il Paese in una grave crisi di Governo. Le elezioni presidenziali avvenute in luglio in Indonesia hanno testimoniato quanto consolidata è la democrazia in questo Paese. Negli ultimi due anni il Myanmar si è aperto dal profilo della politica estera procedendo a riforme interne.

Le attività della Svizzera

Vista la crescente importanza economica e politica della regione Asia-Pacifico, nel 2014 la Svizzera ha approfondito e sviluppato ulteriormente le sue relazioni in questa zona. Gli scambi commerciali infatti sono aumentati più del doppio negli ultimi dieci anni. In qualità di Paese con contatti in tutto il mondo, con una politica estera indipendente e universale e con aziende attive a livello mondiale, la Svizzera ha un forte interesse a continuare ad ampliare attivamente i suoi rapporti con i Paesi della regione. Non si tratta soltanto di migliorare le condizioni quadro economiche, ma anche di esplorare nuove forme di collaborazione bilaterale e multilaterale e di creare partenariati nell'interesse reciproco. Per quanto riguarda il superamento di sfide globali, ad esempio nella politica climatica, senza il contributo costruttivo dei grandi Paesi asiatici non è possibile giungere ad alcuna soluzione.

In questa regione eterogenea, caratterizzata da una molteplicità storica, sociale, politica ed economica, la Svizzera persegue una strategia basata su tre pilastri: in primo luogo occorre intensificare i contatti politici bilaterali a tutti i livelli attraverso un'estensione precisa e pragmatica della rete di accordi curando non solo i rapporti con i tre grandi partner Cina, Giappone e India, ma anche ampliando in modo mirato le relazioni con i Paesi di medie e piccole dimensioni che stanno acquistando sempre più importanza a livello politico ed economico; in secondo luogo bisogna mirare a una maggiore collaborazione nei forum multilaterali con i Paesi della regione e a un riavvicinamento alle organizzazioni regionali della zona Asia-Pacifico; in terzo luogo, è necessario sostenere la regione con misure di solidarietà negli ambiti dello sviluppo, della pace, dei diritti dell'uomo e dell'aiuto umanitario in casi di emergenza.

L'entrata in vigore dell'Accordo di libero scambio il 1° luglio 2014¹⁸ ha segnato una tappa fondamentale nelle relazioni bilaterali tra la Svizzera e la Cina e il dialogo politico con la Svizzera è stato portato avanti con la visita del viceministro degli affari esteri cinese nel mese di ottobre. A luglio il presidente della Direzione della Banca nazionale svizzera ha firmato a Pechino un accordo bilaterale swap con la Banca centrale cinese, un passo importante verso l'affermazione della Svizzera quale centro di transazioni della valuta cinese Renminbi (cfr. n. 3.3.5). I consueti dialoghi tecnici (dialogo finanziario, dialogo sui diritti umani, sulla migrazione, sulla proprietà intellettuale) si sono svolti come previsto.

I rapporti con il Giappone si sono svolti all'insegna del 150° anniversario delle relazioni bilaterali ufficiali, che è stato celebrato con una serie di iniziative culturali ed economiche. A febbraio il presidente della Confederazione Burkhalter ha incontrato a Tokyo non solo il Primo Ministro giapponese, che aveva già conosciuto a gennaio, e il Ministro degli affari esteri, ma anche la coppia imperiale. A giugno il principe ereditario giapponese Naruhito si trovava in Svizzera, mentre un mese dopo il consigliere federale Schneider-Ammann, accompagnato da una delegazione economica, si è recato in visita a Tokyo e nella regione del Giappone nordorientale colpita dalla triplice catastrofe nel marzo 2011. Il dialogo politico si è svolto a dicembre a Tokyo a livello di Segretario di Stato.

Nel gennaio 2014 la presidente della Corea del Sud Park Geun-Hye è stata accolta in visita di Stato in Svizzera. In tale occasione sono stati conclusi un accordo di sicurezza sociale, diversi protocolli d'intesa e accordi tra aziende private. Non da ultimo, è stata trovata una soluzione ai problemi concernenti l'ambito doganale (regole d'origine). A dicembre invece si è svolto a Seoul il dialogo politico a livello di Segretario di Stato.

Nel 2014 ricorre il 40° anniversario delle relazioni bilaterali con la Corea del Nord. A giugno il segretario di stato Rossier ha ricevuto il Ministro degli affari esteri nordcoreano in visita di cortesia. La strategia dell'Aiuto umanitario in Corea del Nord è stata prorogata fino al 2016. Con la Mongolia invece la Svizzera celebra il 50° anniversario delle relazioni bilaterali e per questa occasione, nel maggio 2014, il direttore della DSC si è recato in Mongolia. Nell'ambito della migrazione (rimpatrio) inoltre sono stati compiuti notevoli progressi.

I negoziati per un accordo di libero scambio dell'AELS con l'India sono stati sospesi a causa delle elezioni in India del maggio 2014. A novembre, nel quadro delle relazioni bilaterali, si sono tenuti a Nuova Delhi un altro ciclo di dialoghi nel quadro delle consultazioni politiche e i colloqui in materia di migrazione. A Dhaka (Bangladesh) e a Kathmandu (Nepal) è stato concluso il processo d'integrazione delle rappresentanze svizzere.

Con il Pakistan è stato condotto nel mese di novembre a Berna un nuovo ciclo del dialogo politico. Per quanto riguarda lo Sri Lanka, la Svizzera ha sostenuto l'appello del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU a ristabilire la pace e a fare luce sui crimini prima della fine della guerra. I rappresentanti della Svizzera erano inoltre costantemente in contatto con le autorità dello Sri Lanka per seguire i due tamil arrestati a Colombo a luglio/agosto 2013 dopo il loro rientro in Sri Lanka. Con la partecipazione alla Conferenza di Londra sull'Afghanistan a dicembre e agli incontri

¹⁸ Accordo di libero scambio del 6 luglio 2013 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare Cinese, RS **0.946.292.492**

del Gruppo di contatto internazionale sull'Afghanistan, la Svizzera ha rafforzato la sua politica di solidarietà e impegno nell'Hindu Kush.

Nel maggio 2014 il Presidente del *Singapore* è stato accolto a Berna da tre consiglieri federali. La volontà di una stretta collaborazione bilaterale è stata confermata dalla Convenzione sul dialogo politico. A giugno il segretario di Stato della SEFRI Dell'Ambrogio si è recato prima in Singapore in occasione delle celebrazioni per il 10° anniversario della Swissnex e in seguito in *Vietnam* dove, accompagnato da una delegazione scientifica, ha visitato gli istituti di ricerca e ha incontrato i rappresentanti dei ministeri. Già a febbraio si è tenuto a Hanoi un nuovo ciclo del dialogo politico con il Vietnam, mentre a settembre la Svizzera ha aperto un nuovo consolato generale nella metropoli economica Ho Chi Minh City. Con il G20 *Indonesia* a giugno, in occasione del secondo ciclo del dialogo politico, le relazioni bilaterali sono state ulteriormente approfondite. Nel settembre 2014 U Thein Sein, in qualità di primo presidente del *Myanmar*, è stato ricevuto a Berna dal presidente della Confederazione; in tale occasione è stata ricordata l'instaurazione di un dialogo politico regolare ed è stato confermato il sostegno costante della Svizzera nel processo di transizione in Myanmar.

Le relazioni bilaterali con l'*Australia* sono diventate più dinamiche dopo la visita del consigliere federale Burkhalter nell'ottobre 2013 e in seguito alla Convenzione per un dialogo strategico bilaterale. Nel marzo 2014 la Ministra degli affari esteri australiana è stata ricevuta in Svizzera dal presidente della Confederazione Burkhalter; in tale occasione i due Paesi hanno manifestato il loro interesse per l'ampliamento della collaborazione, ad esempio nei settori dell'economia, della formazione e della ricerca o negli organismi multilaterali, nonché per l'utilizzo comune dei locali dell'ambasciata. Nel luglio 2014 inoltre si è svolto a Canberra il terzo ciclo del dialogo politico. Anche in *Nuova Zelanda* le relazioni sono state approfondite: da luglio i rappresentanti della Nuova Zelanda assicurano nell'area del Pacifico (Isole Cook, Niue, Tonga, Kiribati, Isole Salomon, Vanuatu) la protezione consolare per i cittadini svizzeri che si trovano in situazioni d'emergenza. Nel febbraio 2014 *Fidschi* è stato il primo Stato insulare del Pacifico ad aprire una rappresentanza permanente a Ginevra. Il DFAE promuove nell'ambito della strategia nel Pacifico la partecipazione di questi Stati alla diplomazia multilaterale e alle attività legate alla Ginevra internazionale.

Nell'ottobre 2014 il presidente della Confederazione Burkhalter ha partecipato al Vertice del Dialogo Europa-Asia (ASEM) a Milano, il più importante forum di dialogo politico tra l'Europa e l'Asia. Per quanto concerne l'integrazione regionale, la Svizzera mira inoltre all'ampliamento delle relazioni con l'ASEAN (Associazione delle Nazioni dell'Asia del Sud-Est). Gli ambiti principali della rafforzata collaborazione sono stati definiti a Giacarta nel luglio 2014 e margine del vertice ASEM a Milano insieme alla Segreteria generale della stessa organizzazione. La partecipazione di un rappresentante svizzero al 45° Forum delle isole del Pacifico (*Pacific Islands Forum*, PIF) della scorsa estate a Palau è stata l'occasione per entrare in contatto con un'altra organizzazione della regione Asia-Pacifico. Inoltre nel settembre 2014 la Svizzera è stata rappresentata a Samoa alla Conferenza dell'ONU sulle piccole isole in via di sviluppo (*Small Islands Developing States*, SIDS) che ha luogo ogni dieci anni.

Medio Oriente e Africa del Nord

Sviluppi nella regione

Tre anni e mezzo dopo lo scoppio della «primavera araba» che ha segnato l'inizio di un periodo di cambiamenti politici e socio-economici senza precedenti, i Paesi del Medio Oriente e dell'Africa del Nord sono ancora nel caos. Le riforme allora previste non progrediscono, le condizioni economiche peggiorano e l'entusiasmo ha ormai lasciato spazio ad aspre divisioni. È evidente che i processi di trasformazione intrapresi stiano incontrando ostacoli di una certa rilevanza e di lunga durata.

In Iraq e in Siria il dominio su entrambi i lati del confine di una parte del territorio ad opera dell'organizzazione armata jihadista detta «Stato islamico» pone sfide ancora più importanti in materia di sicurezza internazionale. L'afflusso massiccio di rifugiati indebolisce inoltre i Paesi vicini il cui equilibrio e le cui infrastrutture sono già precari.

L'interruzione dei negoziati di pace israelo-palestinesi condotti sotto la direzione del Segretario di Stato americano Kerry, la prosecuzione della colonizzazione in Cisgiordania e il nuovo intervento militare israeliano nella Striscia di Gaza durante l'estate sembrano rendere ancora più remota la possibilità di una soluzione negoziata al conflitto.

In Africa del Nord il processo di transizione democratica continua in Tunisia con le elezioni legislative e presidenziali in autunno; la situazione è segnata dalla frammentazione dello Stato libico ad opera delle milizie e dall'incremento della presenza di gruppi islamisti transnazionali del Sahel e del Sinai. In Egitto, in seguito alla destituzione del presidente Morsi nel luglio 2013, il generale Sissi è stato eletto capo del governo nel giugno 2014.

Attività della Svizzera

In questi Paesi la Svizzera ha molti interessi da difendere in materia di sicurezza, economia e migrazione. Il Consiglio federale si è pertanto impegnato a fondo e rapidamente per contribuire alla riuscita a lungo termine dei processi di riforma. Durante il 2014, nonostante i numerosi momenti di crisi, la Svizzera ha proseguito la sua azione pur dovendola adattare all'evolversi della situazione. Segnaliamo a questo proposito che il DFAE, nel quadro degli obiettivi 2014 del Consiglio federale, è stato incaricato di redigere un documento che faccia il punto sulle condizioni dei Paesi di questa regione a partire dallo scoppio delle rivolte nel 2011 nonché di elaborare i vari scenari d'evoluzione possibili allo scopo di prepararsi al meglio a ognuno di questi. Tale documento è stato discusso dal Consiglio federale nella seduta del 28 novembre.

La Svizzera ha saputo conservare il proprio ruolo di attore neutro e credibile. Durante il 2014 è riuscita inoltre a mantenere un ritmo elevato e costante di visite nei Paesi della regione e in casa per la conduzione dei dialoghi politici (anche nel settore dei diritti dell'uomo), in particolare con Israele, l'Autorità palestinese, l'Iran, l'Oman, il Bahrein e il Marocco. La rete delle rappresentanze svizzere all'estero si è peraltro estesa con l'apertura di un'ambasciata a Mascate (Oman). Nel luglio 2014 però l'Ambasciata di Svizzera in Libia è stata evacuata per ragioni di sicurezza ed è temporaneamente chiusa.

Nell'ambito del sostegno alla transizione democratica e ai diritti dell'uomo, l'azione della Svizzera è stata rafforzata dall'impegno in tre Paesi (Egitto, Tunisia e Libia) di

consiglieri in materia di sicurezza umana attivi presso ambasciate dette «integrate». Questo ha consentito in particolare di allargare la rete di partner locali in seno ai governi della società civile.

Quanto alle relazioni economiche, occorre sottolineare l'entrata in vigore il 1° luglio 2014¹⁹ di un accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e gli Stati membri del Consiglio della Cooperazione degli Stati Arabi del Golfo (CCG). Questa fase testimonia il nuovo slancio che la Svizzera intende dare agli scambi commerciali e finanziari, già importanti, con questi Paesi.

Nelle istanze multilaterali la Svizzera si impegna per la promozione della pace. Nel conflitto del Vicino Oriente ha pertanto continuato ad agire in vista della soluzione dei due Stati (Israele e Palestina), nonostante il fallimento della diplomazia americana nel 2014 nel rilanciare i colloqui di pace. In *Siria* la Svizzera ha mantenuto il suo impegno a favore di una soluzione politica negoziata, in uno spirito di dialogo che risponde alle aspirazioni legittime di tutte le forze coinvolte. La città svizzera di Montreux ha così ospitato il 22 gennaio 2014 la Conferenza internazionale chiamata «Ginevra 2», che riunisce le delegazioni del governo siriano e dei diversi gruppi d'opposizione. La Svizzera ha partecipato nello stesso tempo a diversi colloqui trilaterali con i rappresentanti dei governi siriano e iraniano, al fine di assicurare un migliore accesso degli operatori umanitari alle popolazioni che si trovano in difficoltà.

Per quanto riguarda *l'Iran* e la questione nucleare, si sono tenuti a Ginevra diversi cicli di negoziati tra Teheran, i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza e la Germania. Il 20 gennaio 2014 è entrato in vigore per una durata di sei mesi rinnovabili un accordo interinale firmato nel novembre 2013. Nel luglio 2014 i firmatari si sono dati altri quattro mesi di tempo per concludere un accordo definitivo che permetta di garantire il carattere esclusivamente pacifico del programma nucleare iraniano in cambio dell'eliminazione totale delle sanzioni occidentali e di quelle dell'ONU.

L'azione multilaterale della Svizzera si è focalizzata inoltre sulla difesa del diritto internazionale, dei diritti dell'uomo nonché sulla lotta contro l'impunità. All'Assemblea generale dell'ONU il Consiglio federale si è impegnato nel sostenere un atteggiamento non politicizzato e costruttivo. Lo stesso è accaduto al Consiglio dei diritti dell'uomo, in cui la Svizzera ha firmato con un gruppo di 46 Stati una dichiarazione congiunta che esprime le sue preoccupazioni per la situazione in Bahrein, e con altri 26 Stati una dichiarazione comune sulla situazione dei diritti dell'uomo in Egitto, in cui critica il forte ricorso alla violenza da parte delle forze di sicurezza contro i manifestanti e chiede un'indagine indipendente sugli eventuali crimini commessi in tale contesto. Nel Vicino Oriente, con il mandato affidatole dall'Assemblea generale dell'ONU (risoluzione 64/10 del 5 novembre 2009) e in quanto Paese depositario delle Convenzioni di Ginevra, la Svizzera il 17 dicembre 2014 ha organizzato a Ginevra una conferenza nel cui contesto 126 «Alte Parti contraenti» hanno approvato una dichiarazione conclusiva nella quale hanno ribadito i principi fondamentali del diritto umanitario internazionale cui devono attenersi gli Stati Parte della IV Convenzione di Ginevra (cfr. n. 3.3.6). Infine, per quanto riguarda la Siria, in una lettera trasmessa nel gennaio 2013 al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e firmata da altri 57 Stati, la Svizzera ha chiesto il deferimento della situazione in Siria

¹⁹ Accordo di libero scambio del 22 giugno 2009 tra gli Stati dell'AELS e gli Stati membri del Consiglio di cooperazione degli Stati Arabi del Golfo, RS **0.632.311.491**

alla Corte penale internazionale. Nel maggio 2014 la Francia ha inviato la stessa richiesta che ha avuto però esito negativo a causa del veto di Russia e Cina.

Sotto l'effetto congiunto di un contesto demografico che rimane teso, di condizioni economiche precarie e di prospettive politiche che restano molto incerte per la maggior parte dei Paesi della regione, la pressione migratoria potrebbe rapidamente intensificarsi. La Svizzera segue pertanto attentamente l'evolversi della situazione per poter adottare, se del caso, le misure necessarie a sostenere una gestione efficace dei flussi delle popolazioni immigrate o rifugiate, in concertazione con tutti i partner coinvolti a livello internazionale.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto finanziario e umanitario, dall'inizio delle rivolte nel 2011 la Svizzera si è mostrata molto attiva e ha proseguito la sua azione durante il 2014 sia nell'ambito dei programmi globali, in particolare nel settore dell'acqua, svolgendo un ruolo di coordinamento tra i Paesi donatori e contribuendo in modo essenziale all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), sia nell'ambito del sostegno ai diversi programmi dell'ONU (UNHCR, ILO, UNIDO, PNUD). Si è inoltre impegnata nel portare avanti i progetti a lungo termine definiti sin dal 2011, mirando a sostenere la transizione democratica e lo sviluppo economico soprattutto in Africa del Nord, come anche le azioni d'emergenza umanitaria nei Paesi in crisi. Così, in seguito all'intervento militare israeliano nella Striscia di Gaza, il Consiglio federale ha reagito in modo rapido ed efficace aumentando l'aiuto umanitario di 3,65 milioni di franchi, che si aggiungono ai 21,5 milioni di assistenza annuale fornita dalla DSC nel territorio palestinese. In Iraq, a causa dell'avanzata dell'organizzazione armata jihadista detta «Stato islamico», la DSC ha incrementato tale assistenza. Nel complesso la Svizzera sostiene dal 2011 le vittime della crisi in Siria e in Iraq con provvedimenti d'aiuto che ammontano a 135 milioni di franchi.

Africa subsahariana

Sviluppi nella regione

Nel 2014 il continente africano è stato segnato da numerose crisi. Soprattutto nelle regioni in cui hanno luogo conflitti violenti, in contesti cosiddetti fragili e labili, la popolazione è vittima di violazioni dei diritti dell'uomo, di difficoltà che ostacolano la crescita, dell'emergenza umanitaria e di epidemie come per esempio quella del virus Ebola. In diversi Stati dell'Africa subsahariana una parte consistente della popolazione vive ancora al di sotto della soglia della povertà.

Dalla fine del 2013 il *Sudan del Sud*, lo Stato africano più giovane, è in balia di una guerra civile, poiché i colloqui di pace non sono ancora andati a buon fine. Nella *Repubblica Centrafricana*, dove in seguito all'intervento militare di soccorso della Francia la situazione continua ad essere estremamente instabile, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha deciso ad aprile 2014 per una missione integrata dell'ONU (MINUSCA), avviata poi a settembre 2014. Il governo di transizione, che deve far fronte a una grave mancanza di risorse finanziarie e umane e a divisioni interne e che non può assicurare il minimo di servizi, non osserverà il calendario elettorale stabilito. In *Mali*, in applicazione dell'accordo di Ouagadougou concluso nel 2013, hanno luogo dal settembre 2014 ad Algeri i colloqui tra il governo malese e i gruppi armati del nord sotto gli auspici della mediazione internazionale condotta dall'Algeria. L'obiettivo è di trovare un accordo di pace che assicuri su tutto il territorio malese sia una stabilità a lungo termine sia uno sviluppo socio-economico duraturo.

Nel nord del Paese gli scontri che scoppiano frequentemente tra i tuareg o truppe della Missione di stabilizzazione multidimensionale integrata dell'ONU in Mali (MINUSMA) e i gruppi jihadisti causano vittime anche tra i civili. Il gruppo jihadista Boko Haram che per molto tempo aveva rappresentato un problema soltanto per la *Nigeria* raggiunge il nord del *Camerun*. Infine il virus Ebola si è manifestato in Africa occidentale e minaccia di destabilizzare una larga parte della regione. La comunità internazionale ha reagito avviando per la prima volta nella storia dell'ONU una missione integrata incentrata su una crisi nell'ambito della salute pubblica (UNMEER) (cfr. n. 3.3.3).

Il continente africano si distingue allo stesso tempo anche per una dozzina di economie molto dinamiche – quali per esempio l'Angola, la Nigeria, l'Etiopia, il Ruanda o il Mozambico. La maggior parte degli Stati del continente punta oggi soprattutto sullo sviluppo del settore privato e sui partenariati economici per favorire la crescita. I vertici tra le potenze economiche globali e gli Stati africani si moltiplicano: in prima linea si trovano gli Stati Uniti, l'UE e la Cina, seguiti da vicino dalle economie emergenti come l'India, la Turchia o gli Emirati Arabi Uniti. Tutti questi Paesi si interessano da un decennio all'Africa per ottenere le concessioni d'impres e le materie prime in cambio della costruzione di infrastrutture. Lo sfruttamento delle risorse, la crescita economica sostenuta e l'apertura di un mercato di un miliardo di consumatori spingono la maggior parte dei Paesi industrializzati a ridefinire la loro posizione in Africa. Ciò vale anche per i Paesi BRICS che hanno notevolmente incrementato la loro influenza economica e persino politica su tutto il continente.

Attività della Svizzera

Al di là della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'impegno in materia di politica di pace e di sicurezza umana, la Svizzera intrattiene dialoghi politici con gli Stati africani che si distinguono per essere i Paesi di riferimento del continente dal punto di vista sia politico che economico. Ne esistono già due: l'Africa del Sud e la Nigeria, ossia le potenze economiche del continente. Durante lo scorso anno sono state poste le basi per stabilire relazioni bilaterali con altri Paesi partner. Con il maggiore impegno profuso e l'organizzazione di diversi incontri ad alto livello, la Svizzera ha tenuto conto della crescente importanza dei Paesi dell'Africa.

Al *Sudafrica*, tradizionale partner strategico del continente africano, la Svizzera è legata non solo dagli interessi in materia di economia, scienza e ricerca e dalla cooperazione allo sviluppo, ma anche da una collaborazione tripartita a favore dei Paesi terzi nell'ambito della promozione della pace e nei temi multilaterali. La cooperazione con la *Nigeria* non si limita soltanto a un partenariato costruttivo in materia di migrazione, ma si estende ai settori della politica e dei diritti dell'uomo grazie alle consultazioni che avvengono a cadenza annuale. Inoltre la visita della segretaria di Stato della SECO ha contribuito affinché il DFAE decidesse di aprire un consolato generale a Lagos.

Con l'*Angola*, un Paese che nella regione ha acquistato grande peso politico, che diventa sempre più importante sul piano economico e che nel 2015/2016 entrerà a far parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU, è stato negoziato un memorandum d'intesa che permetterà un dialogo politico regolare. Inoltre la restituzione all'Angola del denaro bloccato in Svizzera accresce la visibilità del nostro Paese.

L'impegno della Svizzera in *Somalia* mira a contribuire alla stabilizzazione di questo Paese e di quelli vicini, allo scopo di far fronte ai problemi attuali e di ridurre le ripercussioni internazionali sulla Svizzera. Per la Svizzera le questioni migratorie rivestono una particolare importanza dal punto di vista sia umanitario sia della politica in materia di asilo. Nell'ambito della visita del Primo ministro somalo a Berna nel marzo 2014 sono stati affrontati i temi centrali per la Svizzera, ossia la sicurezza e la lotta al terrorismo, la creazione di infrastrutture e il federalismo, che non solo le conferiscono un valore aggiunto, ma le permettono anche di godere di visibilità e rispetto. Dopo che il Consiglio federale nella primavera del 2013 ha nominato un ambasciatore e un inviato speciale per la Somalia, è stato posto l'accento sulla crescente importanza della regione grazie ad una missione a livello di segreteria di Stato. Con il *Sudan*, in occasione di uno scambio con il Ministro di Stato del ministero degli affari esteri, si è convenuto di fissare visite regolari e colloqui politici.

La visita di lavoro del segretario di Stato Rossier aveva come obiettivo quello di approfondire le relazioni della Svizzera con i Paesi partner strategici e con le organizzazioni regionali quali l'Unione africana (UA) e l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD). L'IGAD è un'organizzazione regionale che riunisce i nove Paesi del Corno d'Africa: Etiopia, Kenia, Uganda, Eritrea, Somalia, Gibuti, Yemen, Sudan del Sud e Sudan e assume un ruolo sempre più importante per la stabilità e lo sviluppo della regione, motivo per cui la Svizzera ha stipulato con essa un accordo quadro di partenariato e cooperazione. Tale accordo le consente di condurre un dialogo politico con l'organizzazione e i suoi Stati membri e di incrementare l'efficacia dell'impegno svizzero nella regione. In *Kenia* e in *Etiopia* il Segretario di Stato ha discusso alcuni temi fondamentali tra cui il miglioramento della collaborazione in materia di migrazione. Con l'Etiopia la Svizzera ha firmato un memorandum d'intesa che prevede consultazioni politiche a intervalli regolari tra i due Paesi.

Il peggioramento della crisi in *Mali* nel 2013 e la regionalizzazione del conflitto – dai movimenti migratori al traffico illecito e all'attivismo di gruppi ribelli e jihadisti – hanno rivelato la necessità di adeguamenti nell'impegno della Svizzera in Sahel. A tal fine il DFAE ha definito gli indirizzi strategici che consentono di rispondere meglio alle sfide regionali durante gli anni dal 2014 al 2018. La politica estera svizzera nella regione sarà pertanto guidata dai tre indirizzi: sviluppo socio-economico, governance e sicurezza. In Mali, inoltre, la Svizzera, in qualità di membro del comitato internazionale di monitoraggio e di valutazione dell'accordo preliminare di Ouagadougou sotto l'egida dell'ONU, ha seguito da vicino e ha accompagnato il processo di mediazione dell'Algeria.

In risposta allo scoppio della crisi in *Repubblica Centrafricana* (RCA) nel 2013, la Svizzera ha cominciato ad impegnarsi in termini di aiuto umanitario entrando a far parte del gruppo RCA nella Commissione per il consolidamento della pace presso l'ONU. Questo le permette di influenzare le discussioni internazionali a favore del rispetto dei diritti dell'uomo e della tutela dei civili nella RCA. Il DFAE ha iniziato una riflessione sull'impegno a lungo termine del nostro Paese in Repubblica centrafricana. Inoltre, le ripercussioni della crisi sul vicino *Camerun* hanno spinto la Svizzera a sostenere questo Paese nell'accoglienza dei rifugiati. La Svizzera e il Camerun hanno concluso un partenariato in materia di migrazione durante il viaggio ufficiale della consigliera federale Sommaruga nell'ottobre 2014.

A livello multilaterale l'*Organizzazione internazionale della Francofonia (OIF)* rappresenta per la Svizzera una piattaforma di scambi privilegiata con l'Africa subsahariana per la promozione della pace, della democrazia, dell'educazione e della formazione. Organizzato ogni due anni, il Vertice della Francofonia si è tenuto a novembre a Dakar per la 15^a volta; in questa occasione sono stati concretizzati due nuovi orientamenti strategici dell'OIF a sostegno dell'economia e della gioventù, che rispondono alle esigenze delle popolazioni francofone. In tale ambito, i capi di Stato della Svizzera e del Senegal hanno lanciato in una dichiarazione congiunta un appello a favore della formazione professionale e dei corsi accademici online, in particolare del Politecnico federale di Losanna (PFL) e degli istituti partner in Africa. La dichiarazione ha sostenuto la risoluzione, depositata dalla Svizzera insieme alla Dichiarazione di Dakar, finalizzata a mobilitare la Francofonia in merito all'educazione delle donne e dei giovani nell'era digitale. Questa azione con il Senegal, che detiene l'attuale presidenza dell'OIF, ha inoltre permesso di avviare con il Paese una collaborazione circoscritta sul tema della formazione professionale e si inserisce nel quadro del convegno francofono sulla formazione professionale di Losanna, organizzato dalla Svizzera, a cui hanno partecipato 23 Stati francofoni d'Africa e dell'OIF.

3.4.2 L'ONU e la Ginevra internazionale

L'Assemblea generale dell'ONU

Al centro delle attività diversificate dell'Assemblea generale dell'ONU vi sono gli intensi lavori preliminari per la nuova agenda internazionale per lo sviluppo sostenibile post 2015 (cfr. n. 3.3.3 e 3.4.3). Quest'ultima definirà, in quanto quadro di riferimento globale, le attività dell'ONU nel settore dello sviluppo sostenibile per i prossimi 15 anni. Il gruppo di lavoro aperto sugli obiettivi per uno sviluppo sostenibile ha presentato nel giugno 2014 il suo rapporto che, insieme al rapporto del Segretario generale dell'ONU del novembre 2014, pone le basi fondamentali per i negoziati intergovernativi del 2015. Sono stati avviati inoltre i lavori preparatori per il vertice di settembre 2015. La Svizzera si è impegnata affinché la Ginevra internazionale rivesta un ruolo importante nell'ambito di questi dibattiti e ha sostenuto a tal fine un progetto formativo dell'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (*United Nations Institute for Training and Research, UNITAR*).

Diritti dell'uomo e Consiglio dei diritti dell'uomo

Il Consiglio dei diritti dell'uomo con sede a Ginevra è il più importante organo all'interno del sistema delle Nazioni Unite nell'ambito dei diritti dell'uomo e svolge un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi della politica estera svizzera. Le crescenti attività del Consiglio possono essere considerate un segno del suo successo. Tali attività sono tuttavia in contraddizione con l'evidente sottofinanziamento delle attività del sistema delle Nazioni Unite riguardanti i diritti dell'uomo: la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo rappresentano uno dei tre pilastri principali dell'ONU, che riceve però solo circa il tre per cento del bilancio ordinario. Alla luce di queste considerazioni la Svizzera ha invitato il segretario generale dell'ONU, in una lettera sottoscritta dai 55 Stati, a destinare più fondi al settore dei diritti dell'uomo dell'ONU nella pianificazione del budget 2016–2017.

Dall'inizio della «primavera araba» le discussioni in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo si sono svolte in linea di massima in modo costruttivo. L'ingresso nel Consiglio di nuovi Paesi critici al riguardo dei diritti dell'uomo ha tuttavia influenzato negativamente dall'inizio del 2014 la dinamica di quest'organo. Rispetto agli anni precedenti i dibattiti sono stati caratterizzati da una crescente polarizzazione e politicizzazione. Nonostante ciò, la Svizzera ritiene che l'attività del Consiglio nel 2014 sia stata nel complesso positiva e in ogni caso importante.

La Svizzera si è candidata per essere nuovamente membro del Consiglio dei diritti dell'uomo nel periodo 2016–2018. Anche senza esserne membro, la Svizzera partecipa con impegno costante ai lavori fondamentali del Consiglio. Si sforza di presentare i temi prioritari e di influenzare i dibattiti a favore delle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo. Nel 2014 ha lanciato diverse iniziative accolte favorevolmente: a marzo il Consiglio ha approvato una risoluzione sulla questione della salvaguardia dei diritti dell'uomo nelle manifestazioni pacifiche; a giugno ha accolto una risoluzione sulla pena di morte e a settembre ha prorogato il mandato del relatore speciale per la promozione dei principi di verità, giustizia e riparazione (cfr. appendice: rapporto sulla politica estera nell'ambito dei diritti dell'uomo: bilancio 2011–2014 e prospettive). Sono stati altrettanto prioritari per la Svizzera i temi della tutela della sfera privata nell'era digitale, dei diritti di donne e bambini nonché l'ambito relativo ai diritti dell'uomo e alle imprese (cfr. n. 3.3.4). La Svizzera si è impegnata anche nella lotta contro l'impunità e a favore del rafforzamento dell'obbligo di rendiconto, per esempio in Siria e Corea del Nord. Con il sostegno di 47 Paesi aventi interessi affini, ha richiamato l'attenzione sulla situazione dei diritti dell'uomo che continua a essere problematica in Bahrein. La Svizzera ha inoltre partecipato attivamente alla verifica periodica generale della situazione dei diritti dell'uomo di quasi 30 Stati, ha emanato numerose raccomandazioni e si è impegnata a contribuire all'universalità e alla credibilità di questo sistema.

Pace e sicurezza

Nell'ambito delle missioni di pace dell'ONU la Svizzera ha portato avanti attivamente il proprio impegno in qualità di presidente della Configurazione Burundi per il consolidamento della pace. Nel luglio 2014 è stata inoltre confermata membro della Configurazione del Paese per la Repubblica Centrafricana. La partecipazione a livello di Segreteria di Stato alla sessione annuale della Commissione per il consolidamento della pace ha rafforzato l'impegno della Svizzera in questo ambito. Con il sostegno finanziario alle missioni di pace dell'ONU la Svizzera si posiziona al 15° posto tra i contribuenti principali. Tuttavia, nel confronto internazionale, con l'invio complessivamente di 29 militari e agenti di polizia, la Svizzera risulta essere al di sotto della media.

In seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite la Svizzera è intervenuta attivamente ai dibattiti per il miglioramento delle condizioni quadro politiche e istituzionali delle cosiddette missioni politiche speciali dell'ONU, che acquistano sempre più importanza e saranno sancite meglio a livello istituzionale.

Il tema della criminalità organizzata riveste sempre maggiore importanza nei diversi forum internazionali, come anche nell'ONU e nelle sue organizzazioni specializzate. Nel 2015 la Svizzera parteciperà al Congresso dell'ONU a Doha dedicato ai temi della lotta contro la criminalità e del perseguimento penale.

Nel 2014 la Svizzera ha proseguito l'iniziativa in cui chiede al Consiglio di sicurezza dell'ONU di sottoporre la situazione della Siria alla Corte penale internazionale. Si è impegnata inoltre attivamente in quanto Paese ospite della conferenza sulla Siria a Montreux e dei successivi colloqui tra le parti in conflitto sotto la direzione dell'allora inviato speciale. La Svizzera è favorevole alla continuazione dei colloqui di pace dell'ONU e ha garantito il proprio sostegno al nuovo inviato speciale. L'ONU rimane ferma sulla decisione di proseguire il processo a Ginevra. A maggio la Svizzera si è impegnata insieme alla Francia affinché venisse votata una risoluzione di trasmissione del Consiglio di sicurezza dell'ONU: alla fine 65 Stati membri si sono dichiarati favorevoli. Tale risoluzione è fallita in seguito al doppio veto di Russia e Cina. Il dibattito che ne è conseguito in seno al Consiglio di sicurezza ha dato tuttavia nuovo impulso sulla scena internazionale alla richiesta di giustizia per le vittime della guerra in Siria (cfr. n. 3.4.1 Vicino Oriente e Africa del Nord).

Società civile e lavoro giovanile

Per la Svizzera è necessario che nel sistema dell'ONU sia presa in considerazione non solo la posizione dei Paesi membri ma anche quella dei rappresentanti della società civile. In diversi ambiti della politica – per esempio nella prevenzione e nella lotta contro i crimini e la corruzione nonché nella politica in materia di droga – la Svizzera si è impegnata attivamente a favore di un maggiore coinvolgimento della società civile. Le organizzazioni non governative possono contribuire con il loro punto di vista a ottenere una più ampia visione d'insieme e pertanto ad arricchire con nuove idee i dibattiti dell'ONU. Anche per questo motivo la loro presenza – anche solo in qualità di osservatori – suscita a volte l'opposizione di molti organi.

Nel 2014 è stato celebrato il decimo anniversario del progetto dei delegati della gioventù presso l'ONU. In collaborazione con la Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (FSAG) sono stati nominati tre nuovi delegati alla gioventù che, offrendo il loro importante contributo nel quadro dei negoziati e partecipando a conferenze internazionali, hanno generato un valore aggiunto per le delegazioni svizzere. Un delegato della gioventù ha accompagnato il Presidente della Confederazione nella sede principale dell'ONU di New York in occasione dell'apertura della 69ª Assemblea generale. Nell'ambito di conferenze e di incontri nelle scuole il DFAE ha informato i giovani sull'ONU e sulle attività della Svizzera.

UNESCO

Il piano d'azione per l'attuazione della strategia svizzera UNESCO 2015+, presentata al Consiglio federale alla fine del 2013, è in fase di elaborazione. L'impegno della Svizzera nel quadro di UNESCO 2015+ si basa su tre pilastri: stabilità dell'istituzione, importanza dei programmi e ricorso alla rete di esperti. Il mandato dell'Organizzazione dell'ONU che si occupa di formazione, scienza, cultura e comunicazione richiede la stretta collaborazione tra i vari attori. In concertazione con diversi uffici federali di tutti i Dipartimenti nonché con la Commissione svizzera per l'UNESCO e i Cantoni, il DFAE continua ad adoperarsi per rafforzare l'impegno della Svizzera.

Nell'anno in rassegna la Svizzera si è candidata per un seggio nel Consiglio esecutivo dell'UNESCO per il periodo dal 2016 al 2019, affinché le sue richieste possano essere presentate in modo ancora più efficace nell'organo decisionale più importante dell'Organizzazione. L'elezione avrà luogo nell'autunno 2015 in seno all'Assemblea generale dell'UNESCO.

Riforme dell'ONU

La Svizzera ha sostenuto l'impegno dell'Amministrazione dell'ONU nelle riforme per una gestione moderna ed efficiente dell'Organizzazione, dedicando particolare attenzione a un processo budgetario mirato e più strategico. A tal riguardo, nell'estate 2013 ha lanciato insieme ad altri otto Stati un'iniziativa sulla riforma del budget. Il rapporto del gruppo di esperti è stato presentato nell'autunno 2014 ed è oggetto di discussioni tra gli Stati membri. La Svizzera riveste un ruolo fondamentale grazie al suo contributo obbligatorio di 108 milioni di franchi in media negli ultimi tre anni o di 1,047 per cento del budget complessivo dell'ONU (al 17° posto tra tutti i contribuenti).

Nell'ambito della riforma del Consiglio di sicurezza la Svizzera occupa una posizione di primo piano: guida il cosiddetto gruppo ACT (*accountability, coherence, transparency*), i cui 23 membri mirano a un miglioramento del metodo di lavoro dal punto di vista della gestione finanziaria, della coerenza e della trasparenza. La Svizzera ritiene inoltre necessario migliorare le possibilità di partecipazione degli Stati non membri. Per la riforma dei metodi di lavoro la Svizzera è regolarmente in contatto con i membri eletti e permanenti del Consiglio di sicurezza.

La Svizzera partecipa attivamente ai preparativi per la verifica dell'architettura di consolidamento della pace dell'ONU prevista per il 2015 e si impegna soprattutto per favorire il maggiore coinvolgimento della società civile nei lavori della Commissione per il consolidamento della pace. Nel quadro della *Geneva Peacebuilding Platform* sostiene un processo di riflessione sul consolidamento della pace con diversi gruppi d'interesse. Inoltre segue attentamente i lavori del Segretariato ONU per la verifica delle operazioni di mantenimento della pace e lo assiste nel migliorare l'individuazione tempestiva di violazioni dei diritti dell'uomo e la capacità d'agire del sistema ONU in situazioni di crisi, aspetti che forniscono un contributo fondamentale alla prevenzione dei conflitti.

Candidature e presenza della Svizzera nel sistema ONU

Sia quantitativamente che qualitativamente, la presenza di cittadini svizzeri negli organi internazionali contribuisce alla tutela degli interessi nazionali. Nel 2014 la collaborazione interdipartimentale ha consentito la nomina delle seguenti personalità svizzere nelle organizzazioni dell'ONU: Patricia Schulz è stata designata per il periodo 2015–2018 perito indipendente per il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) e Awilo Ochieng Pernet presidente della Commissione del *Codex Alimentarius* (CAC) per il periodo 2014–2017; Flavia Schlegel è stata nominata dalla Direttrice generale dell'UNESCO sottodirettrice generale per le scienze esatte e naturali dell'Organizzazione; Kurt Grüter è stato designato membro del Comitato d'audit e valutazione dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO). Nell'ambito della promozione delle nuove leve, la Svizzera è riuscita a farsi assegnare diverse posizioni all'interno del sistema ONU affidate a titolari di diploma universitario.

Ginevra internazionale

La Ginevra internazionale o «La Svizzera internazionale grazie a Ginevra» rappresenta una preziosa piazza economica con molti vantaggi per la politica estera nazionale. La Svizzera ha così un'influenza molto maggiore a livello internazionale e può far valere le sue posizioni in modo più efficace. Può inoltre accedere più facilmente alle istituzioni di rilievo e gode di una grande visibilità sulla scena internazionale. La

straordinaria concentrazione di diversi attori internazionali a Ginevra crea per la comunità internazionale un importante potenziale di sinergie. Ginevra ha potuto così sempre più affermarsi come centro riconosciuto di governance mondiale, in cui hanno luogo conferenze internazionali e incontri diplomatici di altissimo livello – quali per esempio la conferenza di pace internazionale sulla Siria nel gennaio 2014 a Montreux e a Ginevra o i colloqui di Ginevra sull’Ucraina del mese di aprile 2014. A questi si aggiungono altre importanti conferenze internazionali tra cui le assemblee generali statutarie delle organizzazioni speciali dell’ONU, quali l’OLI o l’OMS, a cui ogni anno partecipano numerose personalità politiche. Tali manifestazioni inoltre permettono alla Svizzera di avere preziosi incontri bilaterali.

A Ginevra sono elaborate le regole e gli standard internazionali che influiscono sulla vita quotidiana di miliardi di persone. L’Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) fissa a livello mondiale standard validi per la telecomunicazione e provvede al coordinamento globale e all’assegnazione di frequenze radio nonché allo sviluppo e alla gestione delle reti di telecomunicazione. Un altro esempio è rappresentato dall’OMS che, in caso di insorgenza di una malattia che rischia di sfociare in pandemia, definisce le misure di protezione e di prevenzione e coordina la distribuzione di medicinali, come è accaduto in risposta all’emergenza Ebola. Inoltre le attività della Ginevra internazionale contribuiscono in molti settori tematici al raggiungimento degli obiettivi della politica estera nazionale. Grazie al sostegno della Ginevra internazionale, mediante una politica di Stato ospite attiva, la Svizzera rafforza pertanto non solo la propria posizione, ma fornisce nello stesso tempo un apporto fondamentale alla governance mondiale contribuendo in modo significativo al buon andamento delle relazioni di pace internazionali e alla soluzione dei grandi problemi attuali.

Nel 2014 la Ginevra internazionale ha ospitato 30 organizzazioni internazionali e oltre 300 organizzazioni non governative, tra cui 250 con status di consulente presso il Consiglio economico e sociale dell’ONU (ECOSOC). 173 Stati dispongono a Ginevra di una missione permanente presso l’ONU. Con circa 2700 conferenze internazionali all’anno, a cui prendono parte 220 000 delegati ed esperti di ogni parte del mondo, Ginevra è il primo centro di governance mondiale. A queste si aggiungono ogni anno circa 3000 visite di capi di Stato o di governo e di ministri. Ginevra è inoltre la sede di circa 47 000 collaboratori e dei loro familiari, di organizzazioni internazionali, rappresentanze estere e organizzazioni non governative.

La strategia per l’aumento dell’attrattiva e della competitività della Svizzera quale centro di governance mondiale, elaborata nel giugno 2013 dalla Confederazione d’intesa con il Cantone e la Città di Ginevra, è stata già attuata nel corso del 2014 in diversi ambiti. Lo scambio tra la Confederazione, il Cantone di Ginevra e la sede dell’ONU a Ginevra si è intensificato ulteriormente nell’anno in esame e si è svolto secondo due orientamenti: da un lato quello di migliorare ulteriormente le infrastrutture e i servizi, dall’altro quello di aumentare le capacità di formazione e concettuali e il know-how nell’ambito della governance mondiale di Ginevra e della Svizzera.

Per quanto concerne il risanamento del vecchio parco immobiliare delle organizzazioni internazionali a Ginevra, il Parlamento ha approvato nel giugno 2014 la concessione di prestiti per il finanziamento degli studi preliminari per i progetti di costruzione di nuovi edifici per l’OMS e per la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC). La concessione di prestiti per il finanziamento dei costi complessivi di entrambi i progetti sarà sottoposta al Parlamento in un secondo tempo. Le modalità precise per la concessione di un

mutuo da parte della Svizzera per il progetto di restauro del Palazzo delle Nazioni a Ginevra, denominato Piano strategico patrimoniale (*Strategic Heritage Plan*), sono state oggetto nel 2014 di negoziati con l'ONU.

Il rafforzamento delle capacità di riflessione e di formazione nonché il potenziamento del know-how della Svizzera nell'ambito della governance mondiale previsti con la strategia sono progrediti con l'apertura di diversi istituti internazionali e di piattaforme interdisciplinari (*Global Initiative against Transnational Organized Crime*, *Geneva Internet Platform*, *Green Growth Knowledge Platform*) durante il 2014. In materia di lotta contro il terrorismo si ricorda l'istituzione del *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF) nel giugno 2014 (cfr. n. 3.3.6). La presenza di queste nuove organizzazioni e della «Casa della Pace» (*Maison de la Paix*) inaugurata nell'ottobre 2014 consentiranno un maggiore sfruttamento delle sinergie tra i diversi attori della Ginevra internazionale.

Nel quadro del rafforzamento dell'universalità delle rappresentanze permanenti degli Stati membri dell'ONU a Ginevra, si registra nel 2014 un primo successo con l'apertura di una rappresentanza ONU nella Repubblica di Figi. Anche altri Stati hanno manifestato il loro interesse all'apertura di una tale rappresentanza. Infine nel 2014 sono stati avviati diversi progetti riguardanti le relazioni pubbliche relative incentrati sul ruolo della Svizzera quale Stato ospite e sull'importanza della Ginevra internazionale nella governance mondiale.

In qualità di Stato ospite, la Svizzera ha partecipato nel 2014 alla celebrazione del 60° anniversario del CERN, il Laboratorio europeo di fisica delle particelle. La presenza ben radicata di questa organizzazione internazionale di ricerca – la più influente al mondo – e dei suoi 10 000 ricercatori provenienti da più di 100 Paesi diversi contribuisce a far sì che Ginevra si affermi come centro mondiale non solo nell'ambito della fisica delle particelle, ma anche in quello della diplomazia scientifica.

3.4.3 Sviluppo sostenibile

Alla Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) di giugno 2012, la comunità internazionale ha deciso di definire gli obiettivi per uno sviluppo sostenibile (Obiettivi di sviluppo sostenibile, OSS). Nel settembre 2013, in occasione dell'evento speciale sugli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) all'apertura della 68ª Assemblea generale dell'ONU, ha stabilito di riunire il processo OSS con quello relativo alla determinazione del seguito degli OSM. Un gruppo di lavoro ha redatto un rapporto con le proposte di OSS e lo ha presentato nel settembre 2014 all'Assemblea generale dell'ONU. La Svizzera ha condiviso con la Germania e la Francia uno dei 30 seggi complessivi del gruppo di lavoro. Il rapporto prevede 17 obiettivi primari e 169 secondari che esprimono ampiamente le richieste del nostro Paese. Grazie all'impegno elvetico è stata per esempio accettata la proposta di un obiettivo di sviluppo incentrato sull'acqua. Il documento finale contiene inoltre obiettivi secondari concreti riguardanti la salute sessuale e riproduttiva e i diritti in tale ambito, la riduzione del rischio di catastrofi, la migrazione, l'utilizzo efficiente delle risorse, il clima, la gestione dei rifiuti e dei prodotti chimici, come anche l'importanza della biodiversità. La Svizzera è riuscita inoltre a fissare d'intesa con altri Paesi un obiettivo concernente la pace e le società inclusive.

Il rapporto del gruppo di lavoro rappresenta una base essenziale per i negoziati intergovernativi che avranno luogo nel 2015 relativi all'agenda post 2015 (cfr. n. 3.3.3), che sarà approvata in occasione di un vertice nel settembre 2015. A giugno il Consiglio federale ha confermato l'impegno della Svizzera per l'obiettivo primario dell'agenda post 2015, ossia quello di realizzare lo sviluppo sostenibile e debellare la povertà estrema in ogni sua forma, tenendo conto allo stesso tempo dei limiti del nostro pianeta, della promozione della pace e della sicurezza e degli obblighi nel campo dei diritti dell'uomo. A tal fine si basa su cinque principi: i diritti dell'uomo, i limiti del pianeta, l'integrazione e la giustizia sociali, l'universalità e la coerenza politica. La Svizzera si impegna in particolare per il raggiungimento dei singoli obiettivi nei quattro ambiti tematici: sicurezza idrica, salute, pace e società inclusive nonché parità tra i sessi. Inoltre sostiene attivamente il riconoscimento nel documento finale dell'agenda post 2015 dei seguenti temi: riduzione dei rischi di catastrofe, passaggio alla produzione e al consumo sostenibili e migrazione. La posizione della Svizzera è stata definita in un ampio processo di consultazione nazionale coordinato dal DFAE.

Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile

Sulla base della decisione adottata nel vertice di Rio+20 e durante i negoziati nel quadro della 67^a Assemblea generale dell'ONU, gli Stati hanno creato un forum politico universale di alto livello per uno sviluppo sostenibile che ha sostituito la Commissione per lo sviluppo sostenibile e rappresenterà in futuro l'organo di direzione universale per lo sviluppo sostenibile. Il Forum, il cui mandato deve essere ancora precisato e la cui missione consiste nel miglioramento della coerenza e del coordinamento delle misure in favore dello sviluppo sostenibile, si riunisce nell'ambito dell'Assemblea generale dell'ONU ogni quattro anni, a partire dalla prima seduta avvenuta nel luglio 2014 nell'ambito del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ECOSOC, e ogni anno sotto l'egida dell'ECOSOC. La Svizzera si adopera affinché il Forum diventi più efficiente della Commissione precedente. Ha proseguito il suo impegno a favore di un meccanismo efficace e universale, finalizzato all'esame periodico, al rendiconto e al rapporto, indirizzati al Forum, sull'attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi dell'agenda post 2015 e, insieme a un piccolo gruppo rappresentativo di Stati, ha promosso in modo informale il dibattito su un meccanismo d'esame.

Consiglio artico

Poiché il cambiamento climatico ne ha migliorato l'accessibilità, l'Oceano Artico quale linea di navigazione e zona di estrazione di materie prime diventa sempre più interessante dal punto di vista economico. Il Consiglio artico acquisterà maggiore importanza in qualità di forum regionale e renderà possibile un miglior coordinamento soprattutto nella ricerca, nella tutela dell'ambiente e nella protezione contro le catastrofi. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di presentare domanda per la concessione dello statuto di osservatore. Gli otto Stati membri del Consiglio artico prenderanno una decisione al riguardo nella prossima seduta nella primavera del 2015.

Alpi

La Conferenza delle Alpi, l'organo supremo della Convenzione delle Alpi²⁰, ha avuto luogo nel novembre 2014 a Torino sotto la presidenza italiana e la Svizzera è stata rappresentata dalla consigliera federale Leuthard. I temi prioritari sono stati l'energia, il cambiamento climatico, il turismo sostenibile e il cambiamento demografico. È stato inoltre oggetto di discussione anche l'interazione futura della strategia macro-regionale per lo spazio alpino EUSALP adottata nel dicembre 2013 dal Consiglio d'Europa. La Svizzera ha partecipato su invito della Commissione europea all'elaborazione della strategia EUSALP e anche nella sua attuazione è considerata alla pari degli Stati UE partecipanti – ad eccezione dell'accesso alle risorse della politica di coesione e strutturale dell'UE. L'obiettivo della Svizzera è quello di rafforzare attraverso questo nuovo strumento transnazionale la collaborazione in questa area tra i Paesi alpini e le regioni alpine.

Economia verde

Con la Conferenza di Rio+20 del 2012, il tema dell'economia verde è stato inserito nell'agenda della politica mondiale nel contesto della lotta alla povertà e dello sviluppo sostenibile. In Svizzera l'approvazione del Consiglio federale nel febbraio 2014 del progetto di revisione della legge sulla protezione dell'ambiente²¹ che prevede un impiego più efficiente delle risorse segna una tappa fondamentale nell'attuazione concreta del passaggio a un'economia verde. Il progetto prevede un rafforzamento dell'impegno internazionale della Svizzera in questo ambito. Al momento si stanno già compiendo importanti sforzi in questa direzione, in particolare con il lancio di nuove iniziative internazionali sostenute dalla Svizzera a Ginevra, che riuniscono i principali attori della promozione dell'economia verde a livello mondiale, quali la Banca Mondiale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e il *Global Green Growth Institute* (GGGI). Un argomento che si è affermato pian piano come tema principale nell'ambito dell'economia verde è quello del finanziamento sostenibile. È stato in particolare il tema principale del vertice biennale della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) che si è tenuto a Ginevra nell'ottobre 2014. Il lancio in autunno della nuova piattaforma *Swiss Sustainable Finance*, nuova associazione mantello per gli attori svizzeri del finanziamento sostenibile, rappresenta un altro passo importante verso il rafforzamento dell'impegno e della visibilità internazionale della Svizzera in questo settore. Partecipando al comitato consultivo dell'iniziativa internazionale *Inquiry into the Design of a Sustainable Financial System*, il nostro Paese si impegna a facilitare il passaggio all'economia verde mediante il finanziamento sostenibile.

²⁰ Convenzione del 7 novembre 1991 per la protezione delle Alpi, RS **0.700.1**

²¹ FF **2014 1627**

3.4.4 Politiche estere settoriali

Ambiente

Governance internazionale in campo ambientale: nel quadro della concretizzazione delle decisioni della Conferenza Rio+20, la Svizzera si è impegnata attivamente per il consolidamento del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP). Il Consiglio di amministrazione dell'UNEP è stato sostituito da un'assemblea generale dell'ONU sull'ambiente caratterizzata da una partecipazione universale, che si è riunita per la prima volta alla fine di giugno 2014 a Nairobi. Grazie alla composizione universale di questo organo, le questioni ambientali probabilmente acquisteranno importanza nel sistema delle Nazioni Unite.

Cambiamento climatico: l'obiettivo fondamentale è di negoziare entro la fine del 2015 un nuovo accordo sul clima con validità ed effetto giuridico universali per il periodo successivo al 2020. Fino al 2020 la maggior parte degli Stati, tra cui per la prima volta anche gli USA e i Paesi emergenti, ha stabilito obiettivi facoltativi di riduzione. Intanto un numero limitato di Stati, tra cui anche la Svizzera, si è impegnato in modo vincolante nel quadro del Protocollo di Kyoto a ridurre le proprie emissioni entro il 2020. Il Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici dell'ONU (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) ha concluso nell'anno in rassegna i lavori per un nuovo rapporto di valutazione. Questo indica chiaramente che le attuali misure di protezione del clima non sono assolutamente sufficienti per evitare gli effetti irreversibili dei cambiamenti climatici sull'ambiente e sulla società.

I negoziati internazionali sul clima sono proseguiti durante l'anno in rassegna e si sono conclusi con la Conferenza sul clima a Lima nel dicembre 2014. L'obiettivo dei negoziati era in particolare quello di raggiungere già alla fine del 2014 un'intesa sui fattori essenziali per il futuro regime climatico universale, in vista di un nuovo accordo sul clima che sarà adottato nel 2015 nella Conferenza sul clima a Parigi. Con l'obiettivo di dare nuovi impulsi, il Segretario generale dell'ONU è stato invitato al vertice sul clima in occasione della 69^a Assemblea generale dell'ONU nel settembre 2014. La consigliera federale Leuthard ha partecipato in rappresentanza della Svizzera e ha assicurato in particolare l'impegno continuo del suo Paese nel settore del clima.

Allo stesso tempo, le iniziative sostenute attivamente dalla Svizzera tra cui *Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform*, *Climate and Clean Air Coalition* o il cosiddetto programma Champion Duo per la creazione dei *Cleaner Production Centers* nei parchi ecoindustriali continuano ad avere una fondamentale importanza poiché, insieme ai negoziati e al di là delle eventuali differenze tra i diversi gruppi di Paesi, si rivelano efficaci. La Svizzera promuove partenariati strategici nell'ambito della politica estera in materia di clima: nel quadro dei negoziati sul clima dell'ONU, la Svizzera presiede il gruppo *Environmental Integrity Group*, a cui appartengono anche Messico, Corea del Sud, Liechtenstein e Principato di Monaco. Inoltre è membro di altre alleanze, quali per esempio la *Cartagena Dialogue for Progressive Action*, una coalizione di Paesi di tutti i continenti che si impegnano insieme per raggiungere un accordo sul clima ambizioso, giuridicamente vincolante e globale.

Per quanto riguarda la collaborazione paneuropea, la Svizzera si adopera anche nel quadro di un processo volontario dell'UNECE, nei settori trasporti e ambiente, e dell'OMS, nel settore della salute, che si impegna per una maggiore aderenza al

principio della sostenibilità in tutti i campi. In questo processo tripartito, finalizzato a garantire una maggiore sostenibilità nei settori menzionati, si inserisce dal 2002 il Programma paneuropeo per i trasporti, la salute e l'ambiente (*Transport Health Environment Pan-European Program*, THE PEP) che, grazie alla definizione di priorità e di piani d'azione per il trasferimento di conoscenze e lo scambio di esperienze, si prefigge di garantire una mobilità sostenibile e attenta alla salute. L'obiettivo della sostenibilità si estende anche alle attività economiche (in particolare, l'economia verde). Nell'aprile del 2014 è stato avviato a Parigi, nel quadro di un incontro ministeriale di alto livello, un nuovo periodo quinquennale con programmazione ampliata nell'ambito del quale la pianificazione del territorio sarà presa in esame nella progettazione di una mobilità sostenibile (5° obiettivo prioritario). Da parte della Svizzera hanno partecipato all'incontro alti funzionari dell'ARE e dell'UFSP.

Nell'anno in rassegna è stata decisa la prima capitalizzazione del Fondo verde per il clima (*Green Climate Fund*). In questo Fondo è messa a disposizione una parte importante dei mezzi necessari alla lotta e all'adeguamento al cambiamento climatico nei Paesi in via di sviluppo. Il contributo della Svizzera per gli anni 2015–2017 ammonta in totale a 100 milioni di dollari statunitensi.

Biodiversità: la Svizzera ha ratificato l'11 luglio 2014²² il Protocollo di Nagoya del 2010 sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo. Il Protocollo di Nagoya ha l'obiettivo di aumentare la certezza del diritto in materia di utilizzo di risorse genetiche, facilitare l'accesso alle risorse genetiche e assicurare la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo. Con un numero di ratifiche sufficiente, il Protocollo è entrato in vigore nell'ottobre 2014 contemporaneamente allo svolgimento della Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione sulla diversità biologica.

La Commissione baleniera internazionale (CBI) ha il compito di assicurare la conservazione delle popolazioni di balene e di proteggerle dalla caccia eccessiva. Il capo della Delegazione svizzera in seno alla Commissione Bruno Mainini (DFI/USAV) è stato eletto presidente della CBI per gli anni 2014–2016. Tale elezione sottolinea il ruolo di mediazione della Svizzera in questo ambito politicamente delicato.

Acqua e boschi: anche nell'anno in rassegna la Svizzera è stata attiva nei forum internazionali della governance dell'acqua. Al riguardo ha assunto una funzione trainante per quel che concerne l'inclusione di questo tema nell'agenda post 2015 (cfr. n. 3.4.3). Non sono stati fatti invece progressi nell'ambito dei negoziati per una Convenzione sulle foreste paneuropea che avevano subito una battuta d'arresto negli anni precedenti.

Prodotti chimici e rifiuti: dopo la conclusione positiva dei negoziati all'inizio del 2013 a Ginevra, la Svizzera ha firmato la Convenzione sul mercurio nell'ottobre 2013 in Giappone insieme ad altri 91 Paesi. L'obiettivo della Convenzione di Minamata è di proteggere la salute dell'uomo e l'ambiente dalle emissioni di mercurio causate da attività antropiche, riducendo il loro quantitativo a livello mondiale. La Svizzera ha svolto un ruolo centrale nell'elaborazione e nell'adozione della Conven-

²² Protocollo di Nagoya del 29 ottobre 2010 sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, RS **0.451.432**

zione. Fino alla sua entrata in vigore, la Svizzera sostiene attivamente il processo di ratifica e i primi lavori di attuazione in diversi Paesi. Si impegna inoltre affinché il segretariato della Convenzione sia integrato nell'attuale segretariato delle Convenzioni globali sui prodotti chimici e sui rifiuti a Ginevra.

Educazione, ricerca, innovazione (ERI)

Il potenziamento e l'ampliamento della rete internazionale di attori svizzeri del sistema ERI e la cooperazione transfrontaliera nel campo della ricerca rivestono grande importanza. Sono soprattutto gli stessi ricercatori e le scuole universitarie ad assumersi questo compito con il sostegno dei dipartimenti specializzati dell'Amministrazione federale e delle agenzie di promozione finanziate dalla Confederazione (Fondo nazionale svizzero, Commissione per la tecnologia e l'innovazione). Tutti gli attori si impegnano affinché il polo scientifico e di ricerca svizzero continui a essere collegato nel miglior modo possibile a livello internazionale e affinché possa essere consolidata la posizione di rilievo della Svizzera quale Paese scientifico trainante. La rete internazionale di ricercatori svizzeri è sostenuta in modo decisivo per esempio attraverso la partecipazione alla Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST), in particolare anche attraverso la promozione di giovani ricercatori. Nell'ambito della COST la Svizzera contribuisce anche affinché i Paesi europei più deboli nel settore della ricerca siano inclusi nella comunità scientifica internazionale.

Per quanto riguarda i rapporti con l'UE, si ricorda l'adesione parziale all'8° programma quadro di ricerca dell'UE *Orizzonte 2020* e i programmi Euratom e ITER condotti contemporaneamente. L'accordo è stato firmato agli inizi di dicembre 2014, ma è stato applicato temporaneamente a partire da metà settembre 2014 per permettere ai ricercatori in Svizzera di accedere a importanti bandi di concorso. L'accordo rimane in vigore sino alla fine del 2016. Per i settori del programma che non rientrano nell'adesione parziale, il Consiglio federale ha deciso alla fine di giugno di finanziare direttamente in misura transitoria i ricercatori in Svizzera che non possono ricevere i fondi della Commissione europea per partecipare ai progetti congiunti di *Orizzonte 2020*. I negoziati sulla partecipazione della Svizzera al programma in materia di educazione e gioventù dell'Unione europea «Erasmus+» restano sospesi, poiché l'UE ha fatto sapere, in seguito all'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», che tale partecipazione è connessa al principio di libera circolazione delle persone. Finché l'adesione resta parziale, il Consiglio federale adotta misure transitorie interne per consentire agli Svizzeri la partecipazione indiretta al programma «Erasmus+».

La Svizzera partecipa attivamente alla creazione e alla gestione di numerose infrastrutture di ricerca, i cui costi e la cui complessità vanno oltre le possibilità del singolo Paese – come l'Organizzazione europea di fisica delle particelle (CERN) con sede a Ginevra o l'Osservatorio Australe Europeo (ESO). Le rappresentanze svizzere all'estero hanno pubblicato nuovamente nel 2014 l'offerta della Segreteria della Commissione federale delle borse per studenti stranieri (CFBS) all'estero. Per l'anno accademico 2014/2015 sono state assegnate in totale 184 nuove borse per postlaureati.

Nel giugno 2014 la Svizzera ha assunto la presidenza annuale dell'iniziativa paneuropea per la ricerca EUREKA. Le priorità della presidenza svizzera sono il rafforzamento della rete internazionale e il coordinamento degli strumenti dell'iniziativa EUREKA con le esigenze delle imprese attive nel campo della ricerca e dell'innova-

vazione. Uno dei momenti più importanti dell'anno di presidenza della Svizzera è stato l'evento dedicato all'innovazione EUREKA tenutosi a novembre a Basilea, in occasione del quale il consigliere federale Schneider-Ammann ha assegnato i premi per l'innovazione.

Nell'aprile 2014 è stata inaugurata a Rio de Janeiro la sesta Casa svizzera per gli scambi scientifici e tecnologici (swissnex). La rete internazionale ERI, gestita congiuntamente dal DFAE e dal DEFER e costituita da swissnex e dai membri del Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia nelle ambasciate, contribuisce al mantenimento di una presenza sostanziale della piazza svizzera ERI nei Paesi e nelle regioni particolarmente dinamiche. Conformemente al messaggio ERI 2013–2016 e alla strategia internazionale della Svizzera nel settore ERI adottata dal Consiglio federale nel 2010, nell'ambito della cooperazione bilaterale si pone l'accento, oltre che sull'Europa e sugli USA, sui Paesi BRICS, sul Giappone e sulla Corea del Sud.

Il sistema duale svizzero della formazione professionale suscita grande interesse in molti Paesi. Il Congresso internazionale sulla formazione professionale, tenutosi a Winterthur nel settembre 2014, ha offerto ai delegati di diversi Paesi la possibilità di informarsi direttamente su tale sistema e permetterà inoltre di approfondire la cooperazione bilaterale in questo settore.

Settore spaziale: Nel suo ruolo di copresidente dell'Agenzia spaziale europea (ESA), la Svizzera ha presieduto il Consiglio dei ministri dell'ESA del 1° e del 2 dicembre 2014 a Lussemburgo. In tale occasione, i ministri dei 20 Stati membri dell'ESA hanno preso decisioni strategiche riguardanti il tema fondamentale dei vettori per l'accesso dell'Europa allo spazio, con riferimento in particolare al contributo dell'Europa alla stazione spaziale internazionale e all'ulteriore sviluppo dell'ESA e delle sue relazioni con l'UE.

La Svizzera ha inoltre proseguito il suo impegno internazionale per l'utilizzo pacifico e duraturo dello spazio extra-atmosferico. Ha pertanto collaborato allo sviluppo di nuovi strumenti internazionali, tra cui per esempio le disposizioni in seno all'ONU riguardanti le attività spaziali che garantiscono l'utilizzo a lungo termine dello spazio o, sotto la direzione dell'UE, il progetto di un codice di condotta internazionale per le attività spaziali. La Svizzera si impegna affinché tali strumenti internazionali siano complementari e coerenti tra loro.

Cultura

La Svizzera sviluppa e intrattiene con l'estero un'intensa collaborazione culturale sia al livello bilaterale che multilaterale. Nell'ambito della tutela degli interessi, molte ambasciate svizzere si impegnano a fondo per progetti e scambi culturali. In tale contesto collaborano strettamente con le istituzioni culturali nei rispettivi Paesi ospite e in Svizzera.

Oggi il principale organismo di promozione culturale a livello regionale è l'UE che sembra essere il partner adatto alla Svizzera in materia di politica culturale internazionale. Nel 2014 il Consiglio federale si è pertanto impegnato per concludere con l'UE un accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma «Europa creativa» 2014–2020 (sottoprogrammi MEDIA e Cultura). In seguito al voto del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», l'UE ha sospeso temporaneamente ogni dibattito. Con lo scopo di ovviare in parte all'esclusione della Svizzera dal programma MEDIA per l'anno 2014, è entrata in vigore il 1° luglio

2014²³ (con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014) un'ordinanza del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sulle misure compensative. L'obiettivo di questa soluzione transitoria, che permette agli autori svizzeri di avanzare richieste per progetti europei, è di assicurare la continuità dei progetti per la cui realizzazione sono necessari diversi anni e di facilitare la reintegrazione della Svizzera al programma MEDIA. Nel 2014, tuttavia, non è stata individuata alcuna soluzione provvisoria che permetterà alla Svizzera di aderire, in tutto o in parte, al programma «Europa creativa» (sottoprogrammi MEDIA e Cultura).

In seno all'UNESCO, nell'ambito della cultura, la Svizzera prosegue il suo impegno a favore del patrimonio mondiale, della tutela e del trasferimento dei beni culturali, della diversità delle espressioni culturali e del patrimonio culturale immateriale. Nel 2014 la Svizzera ha partecipato per l'ultima volta, a conclusione di un mandato di quattro anni, al Comitato intergovernativo della Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Nel settore del patrimonio culturale immateriale, il Consiglio federale ha deciso nel 2014 in merito ai presupposti in base ai quali la Svizzera si candiderà regolarmente a partire dal 2015 per l'iscrizione alla Lista rappresentativa della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Nel dicembre 2014 la Svizzera ha inoltre inviato all'UNESCO il primo rapporto periodico sull'attuazione di questa Convenzione.

In seno al Dialogo Asia-Europa (ASEM), la Svizzera ha partecipato a ottobre per la prima volta all'incontro dei Ministri della cultura, con una delegazione guidata dal consigliere federale Alain Berset.

Nel settore delle biblioteche, il Réseau francophone numérique (RFN) ha tenuto la sua Assemblea generale annuale il 10 aprile a Berna su invito della Biblioteca nazionale svizzera. I temi affrontati sono stati l'evoluzione del portale Internet della RFN e le modalità per accrescere il numero di visitatori.

Sul piano bilaterale si segnala l'entrata in vigore degli accordi bilaterali sul trasferimento dei beni culturali con la Cina²⁴ (8 gennaio 2014) e Cipro²⁵ (15 febbraio 2014). L'obiettivo degli accordi è di contribuire alla conservazione, alla salvaguardia e allo scambio dei beni culturali dei due Stati e di impedire il commercio illegale di questi beni.

La Fondazione svizzera per la cultura Pro Helvetia ha elaborato il programma tematico di scambi culturali con la Russia «Swiss made in Russia 2013–2015» della durata di tre anni. Il programma si colloca nel 2014 nel quadro del giubileo dei 200 anni di relazioni diplomatiche tra la Svizzera e la Russia.

Nell'ambito degli scambi con i Paesi limitrofi, è stato avviato il programma «Via-vai» della Fondazione Pro Helvetia (autunno 2014–primavera 2015) che mira a rafforzare le sinergie creative e produttive tra le istituzioni e gli attori culturali di Svizzera e Lombardia attraverso 19 progetti binazionali. Questa tematica è stata affrontata insieme ad altri temi di discussione bilaterali, come la promozione della lingua italiana o del cinema, in seno alla Commissione consultiva italo-svizzera organizzata a Firenze il 21 ottobre 2014.

²³ Ordinanza del DFI del 16 giugno 2014 sulle misure compensative MEDIA, RS **443.122**

²⁴ Accordo del 16 agosto 2013 tra il Consiglio federale della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica popolare Cinese sull'importazione e l'esportazione illecite e sul rimpatrio di beni culturali, RS **0.444.124.91**

²⁵ Accordo dell'11 gennaio 2013 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Cipro sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali, RS **0.444.125.81**

Trasporti, energia, sanità

Nell'ambito del traffico aereo, la Germania non ha ancora ratificato la Convenzione con la Svizzera. A livello tecnico, sono stati condotti i colloqui sulle questioni operative legate ad un'eventuale attuazione dell'Accordo tra le autorità tedesche e quelle svizzere nonché tra i fornitori di servizi di navigazione aerea dei due Paesi.

Nell'ambito dei trasporti terrestri, il 2014 si è svolto all'insegna della conclusione di diversi accordi e convenzioni di finanziamento con i Paesi vicini per migliorare la viabilità e il traffico transfrontaliero: in primo luogo, con l'Italia, il 28 gennaio 2014, i ministri dei trasporti hanno firmato un accordo sulle modalità di pianificazione e finanziamento dei lavori per l'ampliamento della sagoma, detta corridoio di quattro metri, sulla linea di Luino tra il confine svizzero e Gallarate/Novara. In secondo luogo, con la Francia, nell'ambito del trasporto regionale, è stata firmata il 19 marzo 2014 la Convenzione sul collegamento ferroviario transfrontaliero CEVA (Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse), circa 130 anni dopo la prima convenzione tra i due Paesi sul collegamento ferroviario tra Ginevra e Annemasse. La Convenzione sulla riapertura della linea ferroviaria Delle-Belfort, che permetterà soprattutto di stabilire un collegamento con la linea ad alta velocità Reno-Rodano, è stata firmata invece l'11 agosto 2014. Inoltre, durante l'estate, sono stati eseguiti importanti lavori di elettrificazione e di modernizzazione della linea La Plaine-Bellegarde sulla linea TGV tra Ginevra e Parigi.

La Svizzera ha continuato a esaminare, insieme alla Francia e alla Germania, gli aspetti tecnici del progetto concernente l'allacciamento dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse alla linea ferroviaria esistente. Il progetto s'intreccia con le discussioni in materia fiscale tra Francia e Svizzera riguardanti l'aeroporto.

Per quanto riguarda il traffico stradale transfrontaliero (trasporto di persone e merci), nell'anno in rassegna è stato firmato un nuovo accordo con la Federazione russa (revisione totale di un accordo esistente con l'URSS) ed è stato modificato un accordo in vigore con la Bielorussia.

Nel settore dell'energia i negoziati con l'UE per un accordo bilaterale nel settore dell'energia elettrica, in vista del completamento del mercato interno nel 2015, sono stati portati avanti e intensificati soprattutto per quanto concerne gli aspetti tecnici (cfr. n. 3.2.1). La consigliera federale Leuthard ha incontrato più volte nell'anno in rassegna il Commissario europeo per l'energia. Allo stesso tempo, la Svizzera prende parte dal febbraio 2011, a titolo di osservatore, al Forum energetico che raggruppa i Paesi che hanno fatto i maggiori progressi nell'attuazione dei meccanismi del mercato interno (Francia, Germania, Austria e Paesi del Benelux). In seguito alla crisi ucraina, la Svizzera ha partecipato su invito dell'UE a uno stress test sull'approvvigionamento di gas, che valuta i rischi dell'interruzione nell'approvvigionamento di gas dell'Europa.

Le numerose interdipendenze con i Paesi confinanti nel settore dell'energia richiedono un approfondimento delle relazioni bilaterali. La Svizzera ha approfondito i contatti con l'Austria, l'Italia, la Germania – sia con il Governo di Berlino che con il Baden-Württemberg, la Renania settentrionale-Vestfalia e la Bassa Sassonia. Per la Svizzera anche la Francia costituisce una priorità nel settore dell'energia. Inoltre ha proseguito il dialogo con la Norvegia e ha intensificato la collaborazione con gli Emirati Arabi Uniti con la firma di un memorandum d'intesa. I rappresentanti del settore dell'energia svizzero, sotto la direzione della consigliera federale Leuthard, si sono recati ad aprile in Arabia Saudita e a luglio negli USA. Dopo questa ultima

visita, l'Ufficio federale dell'energia alla fine di dicembre ha firmato un MoU con il *Massachusetts Clean Energy Center*.

La Svizzera ha continuato ad adoperarsi a favore del rafforzamento di istituzioni multilaterali come l'Agenzia internazionale per l'energia (AIE), l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA dell'ONU e AEN dell'OCSE), la Carta europea dell'energia e l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA). Nell'ambito dell'AIEA, ha proseguito il suo impegno per il miglioramento della sicurezza nucleare (*safety*) nel mondo e ha convocato una conferenza diplomatica per il 2015 per il rafforzamento della Convenzione sulla sicurezza nucleare (CNS). Nell'ambito della sicurezza nucleare (*security*), il risultato più importante delle attività del 2014 è stato raggiunto con il Vertice sulla sicurezza nucleare (*Nuclear Security Summit*) all'Aia, cui ha partecipato il presidente della Confederazione Burkhalter (cfr. n. 3.3.2).

L'energia costituisce un tema fondamentale nell'ambito della cooperazione svizzera allo sviluppo. La Svizzera sostiene l'accesso ai moderni servizi energetici e il miglioramento delle condizioni quadro e delle prestazioni di consulenza professionale per l'aumento dell'efficienza energetica e la promozione delle energie rinnovabili. A tal riguardo, presta una particolare attenzione alla promozione di approcci e tecnologie sostenibili. Nella produzione di energia, la Svizzera sostiene i progetti e le istituzioni che, oltre a fornire energia, producono anche ulteriori vantaggi, per esempio attraverso la creazione di possibilità di guadagno o la riduzione di emissioni dannose per la salute o climalteranti. La cooperazione allo sviluppo pone inoltre l'accento sull'impiego di energia nel contesto urbano, per esempio nell'ambito della mobilità, dell'approvvigionamento d'acqua, dello smaltimento delle acque di scarico e della gestione dei rifiuti.

Nel campo della sanità la Svizzera è stata attiva in diverse organizzazioni internazionali. Ha inoltre proseguito il suo impegno per la riforma della governance e del finanziamento dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), un processo avviato nel 2011 con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'impatto dell'organizzazione.

Sempre nel quadro dell'OMS, la Svizzera ha rivestito un ruolo importante nel processo sul finanziamento e sul coordinamento della ricerca e dello sviluppo nel campo delle malattie tropicali «trascurate», chiamato «CEWG» (*Consultative Expert Working Group on Research and Development: Financing and Coordination*), che rappresentano temi importanti dell'agenda svizzera e internazionale in materia di sanità e di sviluppo. La Svizzera ha inoltre fornito un sostegno in termini finanziari e di competenze all'OMS per l'allestimento del primo rapporto mondiale sul suicidio, lanciato a Ginevra nel settembre 2014. Inoltre il tema della relazione tra clima e salute è oggetto di una crescente attenzione a livello internazionale, soprattutto in vista della conferenza sul clima che si terrà a Parigi alla fine del 2015. A tal riguardo, la Svizzera ha partecipato a una conferenza organizzata dall'OMS a Ginevra ad agosto 2014, durante la quale sono stati evidenziati in particolare gli effetti benefici per la salute («co-benefici») derivanti dalle misure finalizzate a limitare le emissioni di gas ad effetto serra.

Grande importanza assume anche la decisione di includere nell'agenda post 2015 un obiettivo specifico e misurabile in materia di sanità. La Svizzera ha inoltre continuato a impegnarsi nel Fondo mondiale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria sia come supplente nel Consiglio amministrativo insieme al Canada, sia come membro eletto nel 2014 nel Comitato di audit e di etica. L'elezione di una

candidata svizzera alla presidenza della Commissione del Codex Alimentarius permette infine di rafforzare il ruolo del Paese nell'azione per le derrate alimentari eque e sicure.

Nell'ambito della collaborazione bilaterale con i Paesi limitrofi, il consigliere federale Berset ha incontrato durante l'anno i suoi omologhi di Germania, Austria e Liechtenstein per lo scambio di questioni comuni nel settore della sanità. Ha accolto inoltre i ministri della sanità dei Paesi germanofoni in occasione del secondo incontro annuale, cui era presente, insieme ai partecipanti dello scorso anno Germania, Austria e Lussemburgo, per la prima volta anche il Liechtenstein. I temi principali affrontati dal cosiddetto «Quintetto della sanità» erano le questioni legate alla garanzia della qualità e le strategie sulla demenza. L'incontro è terminato con una dichiarazione finale comune dei ministri della sanità. In tale circostanza, sono stati conclusi inoltre i negoziati lanciati nell'autunno 2013 su un futuro accordo con la Cina concernente il rafforzamento della collaborazione tra le autorità negli ambiti delle derrate alimentari, dei medicinali, dei dispositivi medici e dei cosmetici.

Nel quadro dei dialoghi bilaterali con diversi Stati dell'America latina, la politica della Svizzera in materia di droghe fondata su quattro pilastri ha suscitato grande interesse. Anche nel 2014 la Svizzera ha affrontato all'interno dei dibattiti internazionali in materia di droghe gli aspetti di politica sanitaria e i diritti dell'uomo. A tale scopo si è impegnata in diversi forum multilaterali quali la Commissione degli stupefacenti (CND), l'Assemblea generale dell'ONU o il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU. Inoltre si è espressa contro l'applicazione della pena di morte per i reati di droga.

Parallelamente ai negoziati istituzionali in corso con l'UE (cfr. n. 3.2.1) sono stati portati avanti anche i colloqui con l'UE in settori di negoziazione specifici: nel settore della sanità pubblica, la Svizzera considera prioritaria la sua adesione al nuovo dispositivo europeo contro le gravi minacce per la salute a livello internazionale – un nuovo meccanismo strutturato e comune di lotta alla crisi, che permette un miglior coordinamento in tale ambito. La collaborazione nel quadro dell'accordo sulla salute sarà rafforzata anche in altri settori della politica sanitaria. In base alla legge sulle derrate alimentari riveduta, la Svizzera mira inoltre al potenziamento della collaborazione con l'UE nell'ambito della sicurezza alimentare. L'accesso della Svizzera all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e al Sistema di allarme rapido nei settori dei generi alimentari e dei mangimi dell'UE (RASFF) faciliterà lo scambio di informazioni e migliorerà la sicurezza e la salute dei consumatori.

Società dell'informazione e internet governance

I risultati del vertice mondiale dell'ONU sulla società dell'informazione (WSIS), tenutosi a Ginevra nel 2003 e a Tunisi nel 2005, costituiscono il quadro per la collaborazione internazionale allo scopo di creare una società dell'informazione inclusiva e orientata allo sviluppo. A partire dal 2013 hanno luogo i lavori preparativi sul bilancio dell'attuazione dei risultati del WSIS (WSIS+10), che verrà trattato nel corso dell'Assemblea generale dell'ONU a dicembre del 2015. La Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori d'attuazione dei risultati del WSIS nel 2014, sostenendo in particolar modo l'UIT e l'UNESCO in occasione dell'incontro di bilancio di alto livello WSIS+10, tenutosi a giugno. Si è inoltre adoperata affinché i diritti dell'uomo rimangano al centro del processo WSIS e affinché il bilancio WSIS+10

non solo venga posto sotto l'egida dei relativi governi ma anche per aumentare il livello di partecipazione ai lavori da parte di partecipanti non governativi.

La Svizzera si impegna affinché la governance di internet si sviluppi ulteriormente sulla base di principi libertari, democratici e dello stato di diritto e con il supporto di tutte le parti implicate e affinché siano altrettanto chiari i ruoli a riguardo dei governi, come del settore privato e di altri attori non governativi. L'esperienza svizzera di un modello governativo partecipativo, di democrazia diretta e federale (*bottom-up*) suscitano interesse in molti e riservano alla Svizzera un posto preminente nei dibattiti sull'ulteriore sviluppo dell'approccio multilaterale. La Svizzera ha sostenuto attivamente e influenza le piattaforme create dopo il WSIS per un dialogo multilaterale, in particolar modo l'*Internet Governance Forum* (IGF) dell'ONU e il Dialogo sulla governance di internet (EuroDIG). In stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, che riveste un ruolo di guida in questo campo, la Svizzera si è adoperata affinché i diritti umani, il buon governo, la trasparenza e la partecipazione vengano adottati a guisa di principi fondamentali della governance di internet. Questi dibattiti hanno costituito le basi dei risultati della Conferenza *NETmundial-Multistakeholder*, tenutasi a San Paolo ad aprile su iniziativa del Brasile, che ha permesso per la prima volta di raggiungere un consenso largamente condiviso attraverso l'equo coinvolgimento dei governi, del settore privato e della società civile sui principi fondamentali della governance di internet e sull'ulteriore sviluppo del suo ecosistema. La *Geneva Internet Platform* (GIP), lanciata dalla Svizzera nella primavera del 2014, dovrebbe apportare una maggiore comprensione fra le parti implicate, in particolar modo dei Paesi in via di sviluppo. La Svizzera ha organizzato nel novembre del 2014 sotto l'egida della GIP la Geneva Internet Conference, volta a trovare soluzioni a questioni strutturali della governance di internet.

Potendo contare su un ampio ascolto e sulla propria credibilità, la Svizzera collabora altrettanto attivamente nel quadro della società californiana *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), responsabile per i Sistemi dei nomi di dominio (DNS). L'ICANN lavora secondo un principio di multilateralità sotto la guida del settore privato, con il coinvolgimento dei governi attraverso un apposito comitato. L'apporto della Svizzera in seno al Comitato consultivo dei governi (GAC) è stato percepito come costruttivo e prezioso. Nell'ottobre del 2014 il rappresentante del governo elvetico Thomas Schneider è stato nominato presidente del GAC.

3.5 Sostegno ai cittadini svizzeri all'estero e servizi consolari

Mansioni consolari

In qualità di «sportello unico» («Guichet unique»), la Direzione consolare del DFAE offre agli Svizzeri all'estero un'ampia gamma di servizi, svolgendo anche attività di prevenzione e di assistenza, e opera insieme al Centro di gestione delle crisi.

Quale interlocutore centrale, l'*Helpline del DFAE* risponde 24 ore su 24 e 356 giorni all'anno a tutte le domande rivolte da privati, autorità, fornitori privati di servizi ed altri riguardanti i servizi consolari. Con l'obiettivo di una costante ottimizzazione dei processi e di un aumento dell'efficienza e in vista di un *service public* ottimale, l'*Helpline* riveste un'importante funzione di sostegno per le rappresentanze

all'estero permettendo loro di deviare le telefonate anche sulla *Helpline* al di fuori dell'orario di lavoro. Nel 2014 sono pervenute circa 40 000 domande, al 97 per cento delle quali hanno risposto direttamente i collaboratori dell'*Helpline*, esperti in materia consolare e forti di un'esperienza pluriennale all'estero. Le restanti domande invece sono state trasmesse ai servizi specializzati o alle rappresentanze all'estero competenti per essere ulteriormente trattate.

Il DFAE garantisce la *protezione consolare*. Ogni anno gli Svizzeri intraprendono circa nove milioni di viaggi all'estero. Nell'ambito della protezione consolare, il DFAE offre un aiuto ampio e specializzato agli Svizzeri che si trovano all'estero in una situazione d'emergenza che non possono gestire autonomamente. I consigli di viaggio del DFAE contribuiscono alla preparazione accurata dei viaggi e alle misure preventive nell'ambito della responsabilità individuale dei viaggiatori. Tuttavia, i nuovi casi da trattare nell'ambito della protezione consolare sono più che raddoppiati tra il 2007 (463) e il 2013 (1068).

Grazie all'applicazione per portatili *Itineris*, il DFAE sostiene e informa direttamente gli Svizzeri in tutto il mondo. Nel 2014 l'applicazione è andata incontro alle esigenze dei tifosi svizzeri occupandosi di campionati mondiali di calcio, motivo per cui sono state scaricate oltre 70 000 applicazioni.

La concentrazione di servizi consolari nei centri consolari regionali che spesso sono competenti per diversi Paesi obbliga molti Svizzeri all'estero a fare viaggi più lunghi rispetto al passato per le prestazioni che richiedono obbligatoriamente la loro presenza fisica. Per tale motivo, la richiesta di stazioni mobili per il rilascio di passaporti, non collegate alla sede fissa della rappresentanza e disponibili dal 2012, continua ad aumentare, soprattutto nelle località d'oltremare, dove i cittadini di solito non pianificano regolarmente un congedo in patria durante il quale potrebbero rinnovare i documenti d'identità.

Per poter soddisfare la crescente domanda in tale ambito, il DFAE ha acquistato nel 2013 le stazioni mobili che non erano più utilizzate dai Cantoni di Zurigo e Neuchâtel. All'estero sono ora presenti otto stazioni mobili che hanno permesso di registrare i dati biometrici di oltre 3300 Svizzeri all'estero nel 2013 e di oltre 1000 cittadini nella prima metà del 2014 durante 20 interventi. Questo equivale a una crescita del 51 per cento rispetto alla prima metà del 2013. In base all'elevato numero di documenti d'identità che sono stati rilasciati nel 2005 e che stanno raggiungendo ora il termine di validità dopo dieci anni, si prevede un ulteriore aumento delle domande per l'anno 2015.

Secondo la statistica sui movimenti della popolazione dell'Ufficio federale di statistica, nel 2012 sono emigrati all'estero 30 016 Svizzeri, mentre nello stesso periodo sono tornati in patria 24 006 connazionali. I cittadini che pianificano un soggiorno all'estero, che vorrebbero emigrare o tornare in Svizzera possono approfittare gratuitamente della vasta offerta informativa di Emigrazione Svizzera (Swissemigration), il cui sito Internet è annoverato tra le pagine del DFAE più consultate con circa 120 000 visitatori all'anno.

Prevenzione e gestione delle crisi

Nel corso dell'anno in rassegna il Centro di gestione delle crisi ha seguito da vicino gli sviluppi in Africa del Nord (Egitto, Libia) e in Vicino Oriente (Libano, Siria, Israele/Gaza). Dall'inizio dell'anno, inoltre, il conflitto in Ucraina insieme all'invio sul campo, in cooperazione con il DDPS, di delegazioni incaricate della sicurezza e

della prevenzione delle crisi ha rappresentato un aspetto centrale nel processo di preparazione alle crisi del DFAE. Il Centro di gestione delle crisi ha inoltre sostenuto la task force della presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014: dopo la liberazione degli osservatori dell'OSCE, tra cui uno Svizzero, rapiti nell'Est dell'Ucraina, il Centro di gestione delle crisi ha organizzato d'intesa con le forze aeree svizzere il volo di ritorno in patria. Dopo la caduta dell'aereo MH-17 della Malaysian Airlines, ha coordinato l'invio in Ucraina di esperti DVI (Disaster Victims Identification) di Fedpol per l'identificazione delle vittime dell'incidente.

Oltre alla gestione delle crisi, anche la pianificazione eventuale di manifestazioni sportive di rilievo costituisce una delle attività principali del Centro di gestione delle crisi: insieme ai servizi dell'Amministrazione federale coinvolti (DDPS, Fedpol), alle federazioni sportive e alle rappresentanze all'estero interessate, il Centro si è preparato ai Giochi olimpici invernali di Soci e ai campionati mondiali di calcio in Brasile, approntando eventuali piani d'intervento.

Anche nell'anno in rassegna, i casi di rapimento a sfondo terroristico hanno impegnato molto il Centro di gestione delle crisi che, d'intesa con i servizi di altri dipartimenti, ha continuato ad adoperarsi per la liberazione dello Svizzero rapito nelle Filippine nel febbraio 2012, tornato in libertà il 6 dicembre e in Svizzera il 12 dicembre. Sono da ricordare inoltre le operazioni di liberazione di una rappresentante svizzera dell'organizzazione non governativa Medici Senza Frontiere e di un cittadino svizzero sequestrato per un breve periodo in Siria.

La politica di non pagare un riscatto in caso di rapimento resta, nella lotta al terrorismo, una priorità del DFAE. Il Centro di gestione delle crisi svolge le proprie attività fondandosi sui tre assi della politica: in primo luogo intensifica la prevenzione attraverso manifestazioni a favore delle organizzazioni non governative attive nel settore umanitario e dei diritti dell'uomo, allo scopo di impedire per quanto possibile che i loro collaboratori siano vittime di rapimenti. In secondo luogo, la questione del rapimento con pagamento di riscatto rappresenta uno dei temi fondamentali della Conferenza internazionale sulla lotta contro il terrorismo organizzata nell'aprile 2014 a Interlaken dalla presidenza svizzera dell'OSCE. L'obiettivo della Conferenza era quello di aumentare il numero di Paesi e di attori privati che perseguono una rigorosa politica di non pagamento di riscatti in caso di rapimento. In terzo luogo, il Centro di gestione delle crisi ha collaborato strettamente con altri Paesi coinvolti in casi concreti di rapimento (Siria, Filippine).

Relazioni con gli Svizzeri all'estero

Se nel 2011 era stato oltrepassato il record di 700 000 Svizzeri all'estero, nel 2014 il valore ha superato i 750 000. Pertanto, per quanto concerne il numero degli abitanti, la Quinta Svizzera è paragonabile ai più grandi Cantoni. Circa i tre quarti dei connazionali all'estero hanno la doppia cittadinanza, mentre quasi i due terzi vivono in Europa, di cui circa il 96 per cento nei Paesi dell'UE. Del 20 per cento degli Svizzeri all'estero minorenni circa 10 000 all'anno raggiungono la maggiore età politica ed è proprio a questo gruppo di persone che si è dedicato il presidente Burkhalter durante l'anno presidenziale. In collaborazione con l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE), la Direzione consolare ha organizzato una serie di eccezionali manifestazioni per i giovani con un impatto a lungo termine. Tra questi progetti è da ricordare la festa dei giovani cittadini maggiorenni (*Jungbürgerfeier*) organizzata dalla città di Berna, a cui sono stati invitati il Presidente della Confederazione e gli Svizzeri che vivono all'estero che nel 2014 hanno compiuto il 18° o il 19° anno

d'età. Tali manifestazioni sono servite a sensibilizzare i giovani connazionali che vivono all'estero al sistema politico svizzero.

Il progetto di legge federale sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero), elaborato in seguito all'iniziativa parlamentare (11.446) del consigliere agli Stati Lombardi, è stato esaminato dal Parlamento nel 2014. Il progetto di legge è stato discusso dal Consiglio degli Stati nella sessione primaverile e dal Consiglio nazionale nella sessione estiva. Nella sessione autunnale del 2014 sono state appianate le divergenze e la legge è stata approvata in votazione finale²⁶. La legge sugli Svizzeri all'estero, nella cui elaborazione il DFAE ha sostenuto la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati competente, entrerà probabilmente in vigore il 1° novembre 2015. La legge riunisce in modo chiaro e coerente in un atto normativo le diverse disposizioni già esistenti in altra forma concernenti gli Svizzeri all'estero.

Su mandato della Confederazione, il DFAE sostiene dal punto di vista finanziario le istituzioni che offrono prestazioni a titolo privato ai cittadini svizzeri all'estero, come per esempio le società svizzere di soccorso attive all'estero. Nell'ambito di una convenzione sulle prestazioni, il DFAE collabora strettamente con l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE), sua interlocutrice fondamentale, la quale ha pubblicato nell'anno in esame sei numeri della «Schweizer Revue», la rivista per la Quinta Svizzera. Il DFAE contribuisce a ogni numero con informazioni e rapporti provenienti «da Palazzo federale» e utilizza anche altri canali per informare i connazionali all'estero, tra cui per esempio swissinfo.ch.

Cooperazione internazionale nel settore dei servizi consolari

Dopo quattro anni di considerevole incremento nella domanda dei visti, il 2014 ne ha registrato un leggero calo e stabilizzazione a un livello comunque elevato (503 443 domande). L'importanza di assicurare un accesso facilitato all'interno della Svizzera, sia tenendone in conto la rilevanza economica e turistica sia sotto il profilo della Ginevra internazionale, è stata ribadita in diversi contesti sia dal Consiglio federale sia dal Parlamento. La cooperazione internazionale apporta il proprio contributo garantendo una più ampia diffusione dei punti di deposito delle domande di visti, resa indispensabile dall'introduzione graduale dei visti biometrici, che necessita la presenza fisica del richiedente per la registrazione delle impronte digitali.

Perseguendo una strategia di esternalizzazione, il 75 % delle domande di visto per la Svizzera passano attraverso la mediazione di TLScontact e VFS Global. Questa soluzione ha permesso non solo di arginare un'allocatione supplementare di risorse, resa necessaria dall'aumento di domande e dall'introduzione della biometria, ma anche di moltiplicare i punti di accesso fruibili: in Russia, India, Turchia, negli Emirati Arabi Uniti, in Arabia Saudita o in Sudafrica. Eccezion fatta per la Russia e l'India, dove la Svizzera dispone di due sezioni per i visti, negli altri Paesi, dove ne era presente solo uno, si può procedere a un aumento degli uffici di registrazione, offrendo così servizi che siano in prossimità dei richiedenti (cinque centri in Russia, dodici in India, due negli altri Paesi); al contempo, sarà possibile garantire la copertura anche nei Paesi in cui la Svizzera non è ancora presente, come il Bahrein.

²⁶ Legge federale del 26 settembre 2014 concernente persone e istituzioni svizzere all'estero, FF 2014 6213

La conclusione degli accordi di rappresentanza Schengen permette di delegare a un altro Stato Schengen il rilascio di visti di nostra competenza, estendendo così i servizi offerti ai viaggiatori desiderosi di recarsi nel nostro Paese. Il sistema funziona su base bidirezionale: la Svizzera, al 1° agosto 2014, collabora con 15 Stati Schengen rappresentandone gli interessi in 24 istanze ed è rappresentata su 55 siti (30 siti alla fine del 2013).

Collaborazione consolare

I principi della cyberamministrazione trovano applicazione nel settore dei servizi consolari attraverso lo sviluppo dei servizi in linea, ma alcune pratiche e situazioni di protezione consolare richiedono un contatto personale con un rappresentante dell'autorità. Quest'esigenza, insieme alle misure di ristrutturazione della rete esterna che tendono ad aumentare l'allontanamento geografico di alcune rappresentanze, hanno spinto il DFAE a trovare nuove forme di cooperazione. I servizi consolari neozelandesi, in qualità di primo centro d'accesso, sono disposti ad assistere i nostri cittadini in difficoltà in alcuni Stati insulari del Pacifico del Sud, prima che l'ambasciata svizzera a Wellington se ne assuma l'incarico. È stato inoltre parafato con l'Austria un accordo di cooperazione consolare, la cui firma è prevista per il 2015, che mira a fornire protezione consolare e coprire alcune pratiche amministrative.

Alcuni grandi eventi hanno giustificato incontri dedicati alle questioni consolari con la Russia (in seguito alle Olimpiadi Invernali di Soci, in previsione dei campionati del mondo di hockey e, a medio termine, della Coppa del mondo di calcio nel 2018) e il Brasile (in seguito alla Coppa del mondo di calcio del 2014 e in vista dei Giochi Olimpici nel 2016).

3.6 Informazione e comunicazione

Nel 2014 la Svizzera ha beneficiato di una reputazione positiva e ben consolidata presso l'opinione pubblica all'estero. Il *Nations Brand Index* (NBI), indice di valutazione della reputazione in 50 Paesi, classifica la Svizzera all'ottavo posto, un risultato confermato anche da altri sondaggi condotti in alcuni Paesi europei, da cui emerge un'immagine positiva della Svizzera. Questo ritratto continua a essere connotato da immagini e prodotti tradizionali. In alcuni Paesi la Svizzera viene percepita sempre più come un paradiso fiscale, il che non sorprende alla luce delle coperture mediatiche su personaggi che per ragioni fiscali stabiliscono la propria residenza o detengono conti in Svizzera. Un atteggiamento più critico rispetto all'opinione pubblica traspare dai media stranieri. All'estero hanno avuto particolare risonanza nel 2014 temi finanziari e fiscali e i rapporti fra la Svizzera e l'Unione europea, più concretamente alla luce dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Queste sono le conclusioni più importanti dedotte dalla Svizzera nel suo monitoraggio della propria immagine nei media stranieri. L'acquisizione di queste conoscenze permette di delineare le strategie di comunicazione internazionale nonché il riconoscimento tempestivo di potenziali compromissioni d'immagine.

La reputazione della Svizzera provoca ripercussioni su fattori come il margine di manovra nella politica estera, gli investimenti, gli scambi economici e scientifici e il turismo. Presenza Svizzera (PRS) è incaricata di tutelare gli interessi svizzeri attraverso la comunicazione internazionale e di rafforzare l'immagine positiva di cui la

Svizzera gode all'estero: un piano d'azione previsto dalla Strategia di comunicazione internazionale 2012–2015, varata dal Consiglio federale. Al fine di conseguire questi obiettivi, la PRS coopera con diverse rappresentanze all'estero, con uffici federali specializzati, con i Cantoni e numerosi altri partner economici e pubblici.

Grazie ai Giochi olimpici invernali di Soci, la Coppa del mondo di calcio in Brasile e il «Giro del gusto» in Italia, il 2014 ha offerto alla Svizzera l'occasione di mostrare durante diversi grandi eventi i propri punti forti e la propria poliedricità non solo al grande pubblico, ma anche ai media. Il modello della «House of Switzerland» (HoS) ha finito per assumere un ruolo strumentale per esercitare la *Public Diplomacy* durante eventi simili. Questo concetto offre alla Svizzera e ai suoi partner una piattaforma flessibile per presentare in modo interessante temi della comunicazione internazionale come politica, economia, scienze, formazione, sport, cultura o gastronomia e per accostumare il pubblico con l'immagine sfaccettata di una Svizzera cosciente delle proprie tradizioni e al contempo innovativa. Parte della strategia è anche seguire simili eventi su piattaforme online e *social media*.

Questa strategia si è affermata sempre più. La «House of Switzerland» 2014 ha generato numerosi reportage da parte dei mezzi d'informazione; diversi sondaggi hanno inoltre confermato l'influenza positiva sull'immagine della Svizzera da parte dei visitatori. Degna di nota in questo contesto è l'ampia risonanza registrata sulle piattaforme online e nei social network. A Soci la casetta mobile in legno è stata visitata da più di 100 000 persone, desiderose di informarsi sui contributi svizzeri nel campo della formazione, della ricerca, dell'innovazione e dell'economia. Su Facebook e Twitter i visitatori sono stati rispettivamente più di 600 000 e 2,3 milioni. La HoS ha inoltre fornito un contesto originale per le visite di rappresentanti federali, cantonali e municipali. In Brasile il modello della HoS è stato realizzato in alcuni locali di Rio de Janeiro come zona per i tifosi durante la Coppa del mondo di calcio. Anche qui il pubblico e i mezzi d'informazione hanno avuto l'occasione di approfondire le proprie conoscenze su un Paese relativamente poco conosciuto in Brasile, stando a un sondaggio precedentemente condotto. Il lancio di Rio ha fornito terreno fertile per il Programma di comunicazione internazionale 2014–2016 in Brasile. In Italia la Svizzera ha completato il «Giro del Gusto» con tappe a Milano, Roma e Torino, in vista dell'EXPO 2015 di Milano. Il carattere alimentare dell'esposizione permette alla Svizzera di offrire le proprie specialità tipiche e proiettare l'immagine di un vicino aperto e simpatico, nonché di affrontare temi di interesse comune come la galleria di base del San Gottardo. Nell'agosto 2014 la «House of Switzerland» è stata presentata a un pubblico internazionale anche su suolo svizzero, in occasione dei Campionati Europei di Atletica Leggera tenutisi a Zurigo.

Accanto a manifestazioni di ampio respiro, la Svizzera nel 2014 ha portato avanti numerosi progetti non solo all'estero ma anche sul proprio territorio. Anniversari di apertura delle relazioni diplomatiche con altri Paesi, ad esempio con il Giappone, hanno fornito l'occasione di organizzare svariati eventi nel campo dell'economia, della formazione, dello sviluppo e della cultura. Un punto forte è rappresentato dagli scambi con i partner europei. Nel contesto del programma «Dialogo Svizzera» (*Schweiz im Dialog*) sono stati organizzati diversi dibattiti su temi come trasporto, energia e istruzione, indirizzati soprattutto a opinionisti del mondo della politica e dell'economia. Frutto della collaborazione fra diversi partner, la presenza della Svizzera in quanto Paese di punta alla fiera del libro di Lipsia nel marzo 2014 ha attratto una notevole attenzione e creato una risonanza positiva.

Nel 2014 circa la metà delle 40 delegazioni straniere con più di 700 partecipanti in visita in Svizzera proveniva da Paesi europei. Sono state altresì accolte delegazioni provenienti dagli Stati Uniti, Brasile, India, Giappone o Sudafrica. Durante le visite ci si è prodigati non solo per mostrare il sistema politico svizzero o la democrazia diretta, ma anche i punti forti nel campo della formazione, dello sviluppo e dell'innovazione. In diversi «Rösti-Lunches», dedicati in special modo ai corrispondenti esteri in Svizzera, sono stati affrontati argomenti quali la presidenza svizzera dell'OSCE o la Svizzera in quanto piazza finanziaria. La comunicazione internazionale è stata rafforzata all'estero così come a livello domestico grazie a strumenti d'informazione e promozione tarati specificamente per i destinatari: ad esempio, in occasione della presidenza svizzera dell'OSCE è stata creata una linea di prodotti specifica. Nel 2014 sono stati venduti all'estero più di mezzo milione di articoli promozionali di questo tipo.

3.7 Risorse e rete esterna

La rete universale delle 172 rappresentanze estere e circa 200 rappresentanze onorarie rappresentano uno strumento essenziale per l'attuazione della politica estera e per la tutela degli interessi della Svizzera. La rete esterna della Svizzera deve rispondere a bisogni e ad esigenze diversi reagendo nel modo più flessibile a contesti politici e condizioni quadro in continuo divenire. Nell'ambito della verifica costante del funzionamento e pertinenza della rete il DFAE si rifà al mandato costituzionale, agli obiettivi di politica estera stilati dal Consiglio federale per la legislatura corrente così come ai principi dell'universalità, coerenza ed efficienza.

Per quanto riguarda la struttura concreta della rete esterna, il DFAE si adopera per concentrare le attività delle singole rappresentanze estere sui compiti principali e garantire un impiego efficiente delle risorse. A parità di risorse finanziarie a disposizione del DFAE per l'adempimento dei propri compiti, questo ha permesso di conservare il carattere universale della rete esterna e di ampliarla in modo puntuale. Negli ultimi anni è stato così possibile ad esempio accorpare l'erogazione dei servizi consolari ai cosiddetti centri consolari regionali. Al contempo le ambasciate, ora scevre di qualsiasi incombenza consolare, possono concentrarsi in modo più consistente sulla tutela degli interessi e sulla collaborazione internazionale, a seconda della propria ubicazione. Nell'ambito dei servizi consolari il progresso tecnologico in combinazione con l'introduzione di nuove offerte, fra i quali lettori biometrici mobili, ha permesso di mantenere stabili i servizi consolari o in alcuni casi di ampliarne l'offerta. Ad esempio, siti che non dispongono di rappresentanze svizzere dotate di personale di carriera, sono ora muniti di lettori biometrici mobili: si annoverano fra questi Auckland, Mauritius e altri siti in Australia.

Il DFAE è intenzionato a rafforzare ulteriormente la coerenza della politica estera svizzera. La creazione di ambasciate integrate con l'obiettivo «1 sito = 1 rappresentanza svizzera» accorpa ambasciate con uffici della DSC. Questo processo concerne 49 siti e deve essere avviato dappertutto entro il 2017. Inoltre, il DFAE punta a riunire sotto lo stesso tetto tutte le attività e gli attori impegnati nella rete esterna (ad es. Swiss Business Hubs e swissnex Bangalore).

L'applicazione delle diverse misure verrà attuata attraverso l'armonizzazione del processo di guida e supporto, il loro collocamento nel medesimo edificio, una collaborazione più stretta fra i diversi attori attivi nella rete esterna, l'ottimizzazione del

servizio pubblico («Service Public») attraverso la messa a disposizione di servizi di governo elettronico all'avanguardia, così come l'adattamento costante delle risorse in sintonia con i compiti prioritari di ciascuna rappresentanza.

Al fine di garantire un impiego efficiente delle risorse e un ampliamento puntuale dell'universalità della rete esterna, il DFAE contempla anche l'opzione delle cosiddette collocazioni («*co-Locations*»), che prevedono la sistemazione o l'alternanza di una rappresentanza della Svizzera e di una corrispondente rappresentanza straniera nel medesimo edificio. Questo sistema permette di aprire nuove rappresentanze con costi comparativamente contenuti. Nel 2014 sono state aperte collocazioni con i Paesi Bassi a Mascate, con la Danimarca ad Abuja e con l'Austria a Dublino e Los Angeles. La chiusura dei consolati generali di Chicago, Jeddah e Toronto, decisa nel contesto della verifica dei compiti 2014, è stata conclusa. Inoltre per ragioni di sicurezza è stato necessario sgomberare e chiudere temporaneamente l'ambasciata in Libia.

Nel 2014 il Consiglio federale ha deciso di preventivare fondi aggiuntivi per far fronte all'impennata del volume dei visti. Il personale supplementare serve a garantire che le rappresentanze svizzere all'estero possano prestare un servizio sicuro, valido, efficiente e accurato, in particolare che risponda alle esigenze del turismo e del commercio e sottolinei l'importanza della piazza ginevrina quale centro della governance internazionale.

In un mondo in trasformazione in cui mutano gli equilibri mondiali, in cui compaiono nuovi attori dall'influenza sempre più significativa (BRICS, G20 e altri Paesi emergenti) e altri mantengono il proprio ruolo significativo per la Svizzera (Stati Uniti, UE), è fondamentale per un Paese indipendente e dalla politica estera autonoma come la Svizzera, soluto da qualsiasi gruppo regionale o alleanza, poter contare su una rete esterna performante e universale. Solo così sarà possibile continuare ad assicurarne l'influenza, il suo ulteriore ampliamento e la tutela dei propri interessi e quelli degli imprenditori e cittadini. Il DFAE dovrà dunque disporre anche in futuro della flessibilità e del margine di manovra finanziario necessari per potersi adeguare a nuove ed urgenti sfide. Le misure applicate in combinazione con la riorganizzazione prevista dalla verifica dei compiti 2014 hanno permesso al DFAE di reagire a nuove esigenze e ampliare in modo puntuale la rete esterna con risorse invariate. Le sinergie generate per attuare i tagli alle spese richiesti nel quadro della verifica dei compiti hanno raggiunto per le rappresentanze svizzere proporzioni critiche: ulteriori riduzioni non sono realizzabili senza compromettere il funzionamento o il valore aggiunto della rete esterna.

La supervisione del DFAE rafforza la legittimità dell'operato statale e la tutela delle risorse economiche presso il Dipartimento. Qualsiasi unità organizzativa che faccia capo alla rete interna o esterna considera, valuta e tratta i propri rischi nel «Sistema di controllo interno», debitamente documentato, che considera non solo i rischi finanziari ma anche ad esempio quelli per la reputazione. Le unità organizzative e i servizi del Dipartimento sono appoggiati nelle questioni economiche e di verifica con mandati di consulenza e di prova basati sul rischio. Inoltre, il Dipartimento dispone di un ufficio di comunicazione per denunce di irregolarità e abusi. Uno scambio regolare avviene in tal senso con il Controllo federale delle finanze.

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|--------|---|
| ACNUR | Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>) |
| AELS | Associazione europea di libero scambio (<i>European Free Trade Association, EFTA</i>) |
| AIA | Scambio automatico d'informazioni |
| AIEA | Agenzia internazionale per l'energia atomica (<i>International Atomic Energy Agency, IAEA</i>) |
| ALBA | Alleanza bolivariana per le Americhe (<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>) |
| ALCP | Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681) |
| AMISOM | Missione dell'Unione africana in Somalia (<i>African Union Mission to Somalia</i>) |
| AP-CdE | Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa |
| APEC | Cooperazione Economica Asia-Pacífico (<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>) |
| ASEF | Fondazione Asia-Europa (<i>Asia-Europe Foundation</i>) |
| ASEM | Incontri Asia-Europa (<i>Asia-Europe Meeting</i>) |
| BCE | Banca centrale europea |
| BRICS | Gruppo composto dai cinque grandi Paesi emergenti Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica |
| CAS | Comitato OCSE per l'aiuto allo sviluppo (<i>Development Assistance Committee</i>) |
| CDA | Convenzione di doppia imposizione |
| CEDU | Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo; RS 0.101) |
| CEVA | Collegamento ferroviario Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse |
| CGSP | Centro ginevrino per la politica di sicurezza (<i>Geneva Centre for Security Policy</i>) |
| CGUE | Corte di giustizia dell'Unione europea |
| CICR | Comitato internazionale della Croce Rossa |

| | |
|-----------|---|
| CITES | Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (RS 0.453) <i>(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)</i> |
| Corte EDU | Corte europea dei diritti dell'uomo |
| CP | Codice penale svizzero |
| CPI | Corte penale internazionale |
| CPLRE | Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa |
| CSA | Corpo svizzero di aiuto umanitario |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni |
| DCAF | Centro ginevrino per il controllo democratico delle Forze armate <i>(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)</i> |
| DDPS | Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport |
| DEFR | Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca |
| DFAE | Dipartimento federale degli affari esteri |
| DFE | Dipartimento federale delle finanze |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| DFI | Dipartimento federale dell'interno |
| DR | Direzione delle risorse |
| DSC | Direzione dello sviluppo e della cooperazione |
| EAP | Aeroporto Basilea-Mulhouse |
| ECOSOC | Consiglio economico e sociale dell'ONU <i>(Economic and Social Council)</i> |
| ECOWAS | Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale <i>(Economic Community of West African States)</i> |
| EUFOR | Forze multinazionali dell'Unione europea <i>(European Union Force)</i> |
| FATCA | Foreign Account Tax Compliance Act (USA) |
| fedpol | Ufficio federale di polizia |
| FISA | Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo <i>(International Fund for Agricultural Development)</i> |
| FMI | Fondo monetario internazionale <i>(IMF, International Monetary Fund)</i> |
| FRI | Formazione, Ricerca, Innovazione |

| | |
|----------|--|
| G20 | Gruppo dei 20 <i>(USA, Giappone, Germania, Cina, Regno Unito, Francia, Italia, Canada, Brasile, Russia, India, Corea del Sud, Australia, Messico, Turchia, Indonesia, Arabia Saudita, Sudafrica, Argentina, Unione europea)</i> |
| GAFI | Gruppo di azione finanziaria <i>(Groupe d'Action financière, GAFI; Financial Action Task Force, FATF)</i> |
| GCTF | Forum globale dell'antiterrorismo <i>(Global Counterterrorism Forum)</i> |
| GFATM | Fondo mondiale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria <i>(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)</i> |
| GTA | Gasdotto Transadriatico <i>(Trans-Adriatic Pipeline, TAP)</i> |
| HRD | Difensori dei diritti dell'uomo <i>(Human Rights Defenders)</i> |
| IGAD | Autorità intergovernativa per lo sviluppo <i>(Intergovernmental Authority on Development)</i> |
| JRR | Justice Rapid Response |
| KAIPTC | Kofi Annan International Peace Training Centre |
| LPAmb | Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente <i>(RS 814.01)</i> |
| LPSP | Legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (FF 2013 6305) |
| LSEst | Legge del 26 settembre 2014 sugli Svizzeri all'estero (FF 2014 6213) |
| MERCOSUR | Mercato comune dell'America meridionale <i>(Mercado Común del Sur)</i> |
| MES | Meccanismo europeo di stabilità |
| MINUSMA | Missione di stabilizzazione multidimensionale integrata dell'ONU in Mali <i>(United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali)</i> |
| MONUSCO | Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo <i>(Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo)</i> |
| MoU | Memorandum d'intesa <i>(Memorandum of Understanding)</i> |
| NATO | Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico <i>(North Atlantic Treaty Organisation)</i> |
| NFTA | Nuova ferrovia transalpina |

| | |
|------------|--|
| NNSC | Commissione di supervisione delle nazioni neutrali <i>(Neutral Nations Supervisory Commission)</i> |
| OAS | Organizzazione degli Stati americani <i>(Organisation of American States)</i> |
| OCHA | Ufficio ONU per il coordinamento degli affari umanitari <i>(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)</i> |
| OCSE | Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico <i>(Organisation for Economic Cooperation and Development)</i> |
| OMC | Organizzazione mondiale del commercio <i>(World Trade Organisation)</i> |
| OMS | Organizzazione mondiale della sanità <i>(World Health Organisation)</i> |
| ONG | Organizzazione non governativa <i>(Non-Governmental Organisation)</i> |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite <i>(United Nations Organisation)</i> |
| OPCW/OPAC | Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche <i>(Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons)</i> |
| OSCE | Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa |
| OSM | Obiettivi di sviluppo del Millennio <i>(Millennium Development Goals)</i> |
| OSS | Obiettivi per uno sviluppo sostenibile <i>(Sustainable Development Goals, SDG)</i> |
| PEP | Persona politicamente esposta <i>(Politically exposed person)</i> |
| PNUA | Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente <i>(United Nations Environment Program)</i> |
| PNUS | Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo <i>(United Nations Development Program)</i> |
| PRS | Presenza Svizzera |
| SADC | Comunità di sviluppo dell'Africa australe <i>(Southern African Development Community)</i> |
| SECO | Segreteria di Stato dell'economia |
| SLR | Servizio per la lotta al razzismo |
| SWISSCOY | Contingente svizzero della Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR) |
| swissmedic | Istituto svizzero per gli agenti terapeutici |
| TIEA | Accordo sullo scambio di informazioni in ambito fiscale <i>(Tax Information Exchange Agreement)</i> |
| TNP | Trattato di non proliferazione delle armi nucleari <i>(Non-Proliferation Treaty)</i> |

| | |
|----------|---|
| UA | Unione africana |
| UE | Unione europea |
| UFAM | Ufficio federale dell'ambiente |
| UFAS | Ufficio federale delle assicurazioni sociali |
| UFC | Ufficio federale della cultura |
| UFCOM | Ufficio federale delle comunicazioni |
| UFG | Ufficio federale di giustizia |
| UFSP | Ufficio federale dello sport |
| UNAIDS | Programma congiunto delle Nazioni Unite su HIV/AIDS <i>(Joint United Nations Programme on HIV/AIDS)</i> |
| UNCAC | Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003 contro la corruzione (RS 0.311.56) <i>(United Nations Convention against Corruption)</i> |
| UNCITRAL | Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale interna- zionale <i>(United Nations Commission on International Trade Law)</i> |
| UNECE | Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa <i>(United Nations Economic Commission for Europe)</i> |
| UNESCO | Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura <i>(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)</i> |
| UNFPA | Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione <i>(United Nations Population Fund)</i> |
| UNICEF | Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia <i>(United Nations International Children's Emergency Fund)</i> |
| UNODC | Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine <i>(United Nations Office on Drugs and Crime)</i> |
| UNRWA | Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente <i>(United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East)</i> |

Indice dei Paesi

A

| | |
|---------------------|---|
| Afghanistan..... | 959, 993, 1000, 1025, 1029, 1030 |
| Albania..... | 969, 985, 988, 989 |
| Algeria..... | 959, 1034, 1036, 1083 |
| Angola..... | 1035 |
| Arabia Saudita..... | 943, 1050, 1056, 1063 |
| Argentina..... | 1012, 1026, 1027, 1063 |
| Armenia..... | 970, 990 |
| Australia..... | 959, 1012, 1018, 1019, 1028, 1031, 1059, 1063 |
| Austria..... | 941, 959, 960, 961, 973, 980, 982, 983, 993, 1050, 1052, 1057, 1060 |
| Azerbaijan..... | 969, 970, 990 |

B

| | |
|---------------------------|---|
| Bahrein..... | 1032, 1033, 1038, 1056 |
| Bangladesh..... | 1030 |
| Belgio..... | 988 |
| Bhutan..... | 1000 |
| Bielorussia..... | 990, 1050 |
| Bolivia..... | 1001, 1028 |
| Bosnia ed Erzegovina..... | 969, 974, 988, 989, 998, 1003, 1004, 1009, 1010, 1015 |
| Brasile..... | 943, 1018, 1026, 1027, 1053, 1055, 1057, 1058, 1059, 1061, 1063 |
| Bulgaria..... | 1005 |
| Burkina Faso..... | 1005 |
| Burundi..... | 1008, 1010, 1011, 1012, 1038 |

C

| | |
|------------------------------------|--|
| Cambogia..... | 1000 |
| Camerun..... | 1035, 1036 |
| Canada..... | 943, 959, 1025, 1027, 1028, 1051, 1063 |
| Ceca, Repubblica..... | 987 |
| Centrafricana, Repubblica..... | 942, 948, 954, 985, 996, 997, 1034, 1036, 1038 |
| Ciad..... | 1000, 1008, 1012 |
| Cile..... | 1001, 1026, 1027, 1028 |
| Cina..... | 955, 1000, 1001, 1015, 1018, 1028, 1029, 1030, 1034, 1035, 1039, 1049, 1052, 1061, 1063 |
| Cipro..... | 1049 |
| Colombia..... | 955, 1001, 1008, 1011, 1012, 1026, 1027, 1028 |
| Congo, Repubblica democratica..... | 1008, 1010, 1063 |
| Corea del Nord..... | 1030, 1038 |
| Corea del Sud..... | 959, 1028, 1030, 1045, 1048, 1063 |
| Costa Rica..... | 1012, 1016, 1027 |
| Croazia..... | 941, 958, 969, 974, 986, 1005, 1093 |
| Cuba..... | 1001, 1025, 1026, 1028 |

D

| | |
|----------------|------------|
| Danimarca..... | 1012, 1060 |
|----------------|------------|

| | |
|---------------------------|--|
| E | |
| Ecuador | 1028 |
| Egitto | 947, 959, 985, 1001, 1007, 1011, 1032, 1033, 1054 |
| Emirati Arabi Uniti | 1035, 1050, 1056 |
| Estonia | 987 |
| Etiopia | 1011, 1035, 1036 |
| F | |
| Filippine | 1003, 1010, 1012, 1016, 1055 |
| Finlandia | 976, 987, 993 |
| Francia | 941, 962, 964, 965, 970, 981, 1000, 1017, 1034, 1039, 1042, 1050, 1063 |
| G | |
| Georgia | 969, 970, 985, 990, 1072 |
| Germania | 941, 953, 959, 960, 961, 962, 965, 966, 973, 980, 983, 988, 1018, |
| | 1033, 1042, 1050, 1052, 1063 |
| Ghana | 1011 |
| Giappone | 959, 1018, 1028, 1029, 1030, 1046, 1048, 1058, 1059, 1063 |
| Giordania | 959, 997 |
| Gran Bretagna | 948 |
| Grecia | 989 |
| Guatemala | 1014, 1027 |
| Guinea | 948 |
| H | |
| Haiti | 998, 999, 1001, 1024, 1028 |
| Honduras | 1001, 1028 |
| I | |
| India | 1000, 1028, 1029, 1030, 1035, 1056, 1059, 1061, 1063 |
| Indonesia | 1028, 1029, 1031, 1063 |
| Iran | 947, 955, 985, 992, 1018, 1025, 1026, 1032, 1033 |
| Iraq | 942, 947, 954, 985, 996, 997, 1025, 1032, 1034 |
| Irlanda | 993, 1088 |
| Israele | 947, 959, 985, 1007, 1010, 1032, 1033, 1054 |
| Italia | 941, 943, 960, 974, 982, 1044, 1049, 1050, 1058, 1063 |
| K | |
| Kazakistan | 990 |
| Kenia | 1036 |
| Kirghizistan | 990 |
| Kiribati | 1031 |
| Kosovo | 968, 969, 985, 988, 989, 993, 1007, 1010, 1012, 1015, 1064 |
| L | |
| Laos | 1000 |
| Lettonia | 987 |
| Libano | 1010, 1054 |
| Liberia | 948, 998 |
| Libia | 943, 947, 985, 1001, 1007, 1010, 1011, 1032, 1054, 1060 |

Liechtenstein..... 941, 983, 997, 1045, 1052
Lussemburgo..... 988, 1048, 1052

M

Macedonia..... 989
Mali..... 985, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1034, 1036, 1063
Malta..... 993
Marocco..... 959, 1001, 1007, 1012, 1032
Mauritania..... 1008
Mauritius..... 1059
Messico..... 1025, 1026, 1027, 1028, 1045, 1063
Moldavia, Repubblica..... 944, 967, 978, 985
Monaco..... 1045
Mongolia..... 959, 1000, 1030
Montenegro..... 969
Mozambico..... 1000, 1035
Myanmar..... 1000, 1002, 1007, 1011, 1029, 1031

N

Nepal..... 1000, 1007, 1030
Nicaragua..... 1001, 1028
Niger..... 1008
Nigeria..... 955, 1003, 1013, 1015, 1035
Norvegia..... 1016, 1050, 1083
Nuova Zelanda..... 1031

O

Oman..... 943, 1032

P

Paesi Bassi..... 1060
Pakistan..... 999, 1000, 1029, 1030
Palestina..... 942, 947, 955, 985, 1001, 1007, 1032, 1033, 1034
Panama..... 1019, 1027
Perù..... 1001, 1026, 1028
Polonia..... 946, 962, 987, 1005, 1018
Portogallo..... 988

R

Romania..... 1005
Ruanda..... 1035
Russia..... 946, 947, 952, 955, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 969, 970, 971,
..... 978, 984, 985, 989, 990, 1011, 1015, 1018, 1019, 1025, 1034, 1039,
..... 1049, 1056, 1057, 1061, 1063

S

Salomon, Isole..... 1031
Samoa..... 1031
Senegal..... 955, 1015, 1021, 1037

Serbia.....953, 959, 961, 966, 967, 969, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 979, 980,
.....985, 988, 989, 998, 1004, 1007, 1015
Sierra Leone.....948
Singapore.....1031
Siria.....942, 947, 954, 956, 974, 985, 992, 996, 997, 1007, 1010, 1011, 1015,
.....1032, 1033, 1034, 1038, 1039, 1041, 1054, 1055
Slovacchia.....972, 987
Somalia.....999, 1008, 1010, 1036, 1061
Spagna.....988
Sri Lanka.....1003, 1007, 1029, 1030
Sudafrica.....1035, 1056, 1059, 1061, 1063
Sudan.....1010, 1036
Sudan del Sud.....954, 955, 996, 998, 1008, 1010, 1011, 1034, 1036
Svezia.....993, 1016

T

Tagikistan.....955, 1004, 1015
Tanzania.....1000, 1012
Thailandia.....959
Tonga.....1031
Tunisia.....947, 959, 1001, 1003, 1007, 1009, 1011, 1015, 1032
Turchia.....976, 989, 990, 1035, 1056, 1063, 1074

U

Ucraina.....941, 946, 947, 951, 952, 953, 956, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965,
.....966, 967, 969, 971, 975, 976, 978, 979, 984, 985, 989, 990, 997, 1004,
.....1005, 1011, 1018, 1025, 1041, 1054
Ungheria.....987, 988
USA.....943, 984, 992, 1017, 1018, 1026, 1027, 1028, 1029, 1032, 1033, 1045,
.....1048, 1050, 1062, 1063

V

Vanuatu.....1031
Venezuela.....1026
Vietnam.....943, 955, 1000, 1001, 1015, 1028, 1031

Y

Yemen.....947, 1011, 1015, 1036

Informazioni complementari riguardanti il Consiglio d'Europa

Le priorità della Svizzera in seno al Consiglio d'Europa e le principali sfide con le quali l'Organizzazione di Strasburgo è confrontata sono espone al numero 3.3.1 del Rapporto sulla politica estera 2014²⁷. Il presente allegato contiene informazioni aggiuntive sul contributo della Svizzera nei diversi campi in cui opera il Consiglio d'Europa.

1. Organi

1.1 Comitato dei Ministri

La 124^a sessione del Comitato dei Ministri del 6 maggio 2014 a Vienna ha visto la celebrazione del 65° anniversario dalla fondazione del Consiglio d'Europa. In cima all'ordine del giorno figuravano la crisi in Ucraina: si è registrata dunque un'ampia partecipazione degli Stati membri a livello ministeriale. Sono state discusse le possibilità di una distensione della crisi e quelle di un'intesa amichevole sul conflitto. Già prima il Comitato dei Ministri in una sua risoluzione aveva giudicato illegale il referendum sull'indipendenza della Crimea e la sua successiva annessione alla Federazione Russa. Particolarmente apprezzato è stato il ruolo attivo svolto dal Segretario generale così come gli utili contributi apportati dai diversi gruppi di lavoro del Consiglio d'Europa, fra i quali la Commissione di Venezia per quanto riguarda le questioni costituzionali o il comitato consultivo sulla protezione delle minoranze. Già all'inizio dell'anno il Comitato dei Ministri aveva dato il proprio beneplacito alla creazione di un organo internazionale di consultazione per l'Ucraina, incaricato di fare luce su eventuali violazioni dei diritti dell'uomo durante le manifestazioni in piazza Maidan a Kiev e quelle susseguenti a Odessa.

In seguito il Comitato dei Ministri ha discusso il primo rapporto licenziato dal Segretario generale sulla situazione democratica, dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto in Europa, in cui il razzismo, l'intolleranza, la discriminazione, l'estremismo, la corruzione, la coesione sociale così come la difesa delle libertà individuali, in particolar modo la libertà di espressione e di stampa sono descritti come le più grandi sfide del continente. In futuro, il rapporto dovrebbe essere licenziato annualmente, presentando i progressi compiuti e le sfide ancora da raccogliere.

In seguito alla rielezione per un secondo mandato quinquennale da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Segretario generale Jagland ha presentato durante il suo discorso di reinsediamento presso il Comitato dei Ministri i propri obiettivi e le priorità per l'anno successivo, fra i quali figurano la difesa e il rafforzamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, il consolidamento della cooperazione fra gli Stati membri e della politica di buon vicinato.

Oltre a ciò il Comitato dei Ministri ha licenziato nel corso dell'anno la Convenzione contro la manipolazione dei risultati sportivi e la Convenzione contro il traffico

²⁷ FF 2015 939

illegale di organi umani e dibattuto ampiamente su temi inerenti alla violenza sulle donne e sul ruolo delle organizzazioni non governative in seno al Consiglio d'Europa.

1.2 Assemblea parlamentare

Le quattro parti della sessione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) sono state segnate in particolare dalla situazione in Ucraina, che ha dato adito a diversi dibattiti d'urgenza. Nel corso della sessione di gennaio l'APCE ha eletto la lussemburghese Anne Brasseur in qualità di proprio presidente.

Nel corso della seconda parte della sessione (aprile) l'APCE ha adottato una risoluzione che condanna l'annessione della Crimea per mano russa e bolla il referendum separatista come illegale e anticostituzionale. Attraverso un'altra risoluzione, l'Assemblea ha sospeso i diritti di voto della delegazione russa e la partecipazione della stessa alle missioni di osservazione di elezioni fino alla fine della sessione del 2014.

Durante la sessione di giugno, l'APCE ha rieletto al primo scrutinio il norvegese Thorbjorn Jagland per la carica di Segretario generale del Consiglio d'Europa, per un mandato dalla durata quinquennale.

Nel corso della quarta parte della sessione l'APCE ha adottato una risoluzione che mira ad arginare le manifestazioni aventi carattere neonazista e di estrema destra. In questo ambito l'Assemblea ha appoggiato una proposta mossa da giovani militanti di indire il 22 luglio come «Giornata europea per le vittime dei crimini di odio». Durante questa sessione è stata altresì adottata una risoluzione che esorta la Georgia a sopravvivere la polarizzazione e perseguire sulla via dello sviluppo democratico. Infine l'APCE ha conferito il Premio Vaclav Havel dei diritti dell'uomo al difensore azerbaijano dei diritti e delle libertà fondamentali Anar Mammadli.

1.3 Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

Le due sessioni del 2014 del Congresso, alle quali ha partecipato la delegazione svizzera, erano principalmente consacrate al tema «Il ruolo dei giovani nella società: una responsabilità condivisa di città e regioni». L'obiettivo di proporre una tribuna di scambio fra gli eletti territoriali europei sulla partecipazione dei giovani in quanto attori della democrazia locale e regionale è stato raggiunto grazie soprattutto alla partecipazione attiva dei delegati del Parlamento dei giovani, provenienti in maggior parte dai Paesi membri.

2 Diritti dell'uomo

2.1 Coesione democratica – Questioni relative ai diritti dell'uomo/Seguito dei lavori di Interlaken

Il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) ha continuato a concentrare il proprio operato sulla riforma del sistema di controllo della CEDU, lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'uomo e un primo scambio di opinioni sull'orientamento a lungo termine del CDDH.

Dopo il licenziamento avvenuto nell'ultima fase di rassegna dei protocolli di riforma 15 e 16 della CEDU²⁸, durante l'anno corrente la discussione si è concentrata sulla riforma a lungo termine del meccanismo di controllo della CEDU. I lavori preparativi sono attualmente condotti da un gruppo di lavoro (GDR-F) subordinato al CDDH e al suo comitato di esperti (*GDR, Groupe de rédaction*); all'inizio dei suddetti lavori è stato lanciato a tutte le persone e i gruppi interessati l'invito a presentare proposte per una riforma a lungo termine del sistema di controllo, ivi inclusi suggerimenti radicali di cambiamento («*thinking out of the box*»). Il gruppo di lavoro presenta una composizione mista, dove esperti governativi partecipano alla pari di esperti esterni. Nell'aprile del 2014 si è inoltre tenuta ad Oslo una conferenza sul futuro della Corte. I temi trattati sono stati: (1) storia, riforme e sfide ancora all'orizzonte; (2) la Corte nel 2030; (3) l'applicazione delle sentenze da parte degli Stati membri. Anche i risultati di questa conferenza, che ha vantato un'attiva partecipazione di rappresentanti della Svizzera, verranno inclusi nei lavori in corso.

Per quanto concerne lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'uomo, il CDDH ha preso conoscenza nell'anno in rassegna dei lavori correntemente condotti da diversi gruppi di esperti e di redazione, così come delle domande da loro sottoposte. Questo ha riguardato in particolar modo i lavori del CDDH-CORP (*Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et les entreprises*), del CDDH-DC (*Groupe sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*) così come del DH-BIO-psy (*Groupe de rédaction pour l'élaboration d'un Protocole additionnel relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement*)²⁹.

Diverse ragioni stanno alla base del dibattito sull'orientamento futuro del comitato direttivo: il CDDH si è occupato negli ultimi anni soprattutto della riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'adesione dell'UE alla CEDU, laddove altri temi rilevanti alla questione dei diritti dell'uomo sono rimasti in sottofondo. È per questo che il CDDH è attualmente percepito come un «comitato delle riforme». A questo va aggiunto che la recente fusione di diversi altri comitati risultata nel *Comité Européen pour la Cohésion sociale, la dignité humaine et l'Egalité* (CDDECS) porrà nuovi quesiti di delimitazione delle competenze. Infine, motivo della discussione è anche il fatto che il CDDH nella sua forma attuale era attivo soprattutto nell'ambito della definizione degli standard, convincendosi sempre più che le mancanze nel campo dei diritti dell'uomo non sono da ricondursi primariamente alle normative, bensì a un'applicazione lacunosa degli standard vigenti. La discussione nel periodo in rassegna ha rappresentato una sorta di dibattito di entrata in materia che verrà portato avanti e concretizzato nei prossimi mesi.

²⁸ Cfr. Rapporto di politica estera 2013, FF **2014** 967

²⁹ Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del 4 aprile 1997 per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina, RS **0.810.2**

2.2

La Svizzera dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Nel periodo in rassegna, la Corte di giustizia ha emesso 18 sentenze sui ricorsi concernenti la Svizzera. In 9 casi ha constatato almeno una violazione della CEDU. Le 18 sentenze erano (in ordine cronologico)³⁰:

- *A.A.* (7 gennaio 2014): violazione del divieto di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) in occasione del rinvio verso il Sudan del ricorrente. Nessuna violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) in relazione con l'art. 3 CEDU.
- *Ruiz Rivera* (18 febbraio 2014): violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 par. 4 CEDU) del ricorrente in custodia a causa del rifiuto delle autorità di ordinare una nuova perizia psichiatrica e un contraddittorio. Nessun esame dell'art. 5 par. 1 CEDU.
- *Howald Moor e altri* (11 marzo 2014): violazione del diritto d'accesso a un tribunale (art. 6 par. 1 CEDU) dei congiunti di una vittima di amianto a causa dell'applicazione sistematica dei termini di prescrizione o decadenza. Nessun esame del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in relazione con l'art. 6 par. 1 CEDU.
- *Palanci* (25 marzo 2014): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) nel caso dell'espulsione verso la Turchia di un delinquente recidivo.
- *El Mentouf* (22 aprile 2014): nessuna violazione del diritto a un equo processo (art. 6 par. 1 e 3b CEDU) a causa della mancata notifica di un verbale di interrogatorio concernente un coimputato, per il quale il ricorrente avrebbe potuto manifestarsi più tardi.
- *Buchs* (27 maggio 2014): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) e del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in combinazione con una procedura di attribuzione dell'autorità parentale congiunta.
- *Ukaj* (24 giugno 2014): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) nel caso dell'espulsione di un ricorrente colpevole di reato verso il Kosovo.
- *A.B.* (1° luglio 2014): violazione della libertà di espressione (art. 10 CEDU) a causa di una condanna penale di un giornalista che aveva pubblicato negoziati ufficiali segreti (art. 293 CP). Il caso è ancora pendente di fronte alla Grande Camera della CEDU.
- *M.P.E.V. e altri* (8 luglio 2014): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) per il caso dell'espulsione verso l'Ecuador di un ricorrente colpevole di reato, la cui figlia e moglie, dalla quale era separato, vivevano in Svizzera.

³⁰ Maggiori dettagli sui casi svizzeri (e sui casi importanti riguardanti altri Stati) sono pubblicati dal 2008 nei rapporti trimestrali dell'Ufficio federale di giustizia (www.bj.admin.ch > Stato & cittadino > Diritti dell'uomo > Giurisprudenza della CEDU).

- *Rouiller* (22 luglio 2014): nessuna violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) concernente il rinvio legittimo dei figli portati in Svizzera dalla ricorrente madre.
- *Schmid* (22 luglio 2014): nessuna violazione del diritto a un equo processo (art. 6 par. 1 CEDU), poiché il ricorrente aveva avuto a disposizione tempo sufficiente per replicare ai pareri relativamente brevi delle altre parti.
- *Gajtani* (9 settembre 2014): violazione del diritto ad un’udienza dinanzi a un tribunale (art. 6 par. 1 CEDU) per non entrata in merito su un ricorso tardivo a causa di un’errata indicazione dei rimedi giuridici. Nessuna violazione del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) portando i figli della ricorrente in Macedonia. Inammissibilità del ricorso conformemente all’articolo 3 CEDU.
- *C.W.* (23 settembre 2014): nessuna violazione del diritto alla libertà personale e alla sicurezza (art. 5 par. 1 CEDU) a causa del prolungamento di cinque anni di una misura terapeutica stazionaria senza aver prima ottenuto una perizia supplementare di un servizio specializzato esterno. Inammissibilità del ricorso conformemente all’articolo 6 CEDU.
- *Gross* (30 settembre 2014, Grande Camera): ricorso per violazione del rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) per mancanza di una regolamentazione legale sufficiente di assistenza al suicidio di persone non in fin di vita (sentenza della Camera del 14.05.2013) inammissibile a causa di un abuso del diritto di ricorso (art. 35 par. 3 lett. a CEDU).
- *Pelterau-Villeneuve* (28 ottobre 2014): violazione della presunzione d’innocenza (art. 6 par. 2 CEDU) per mezzo di un decreto di abbandono del procuratore pubblico, secondo il quale il ricorrente avrebbe adempiuto la fattispecie, ma gli atti sarebbero prescritti.
- *Tarakhel et al.* (4 novembre 2014): violazione del divieto di trattamento inumano o degradante (art. 3 CEDU) nel caso di rientro di cittadini afgani con figli in Italia (procedura di Dublino) senza garanzia individuale per quel che riguarda la custodia e la vita familiare. Inammissibilità del ricorso conformemente all’articolo 8 CEDU e all’articolo 13 in combinato disposto con l’articolo 3 CEDU.
- *M.A.* (18.11.2014): violazione del divieto di tortura e di trattamento disumano e degradante (art. 3 CEDU) nel caso di espulsione del ricorrente in Sudan.
- *Perrillat-Bottonet Jean-François* (20.11.2014): nessuna violazione del divieto di tortura né del diritto ad un’inchiesta efficace di presunte prevaricazioni della polizia (art. 3 CEDU).

2.3 Discriminazione e razzismo

2.3.1 Lotta al razzismo

In seguito alla visita in Svizzera nell'ottobre 2013, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (CERI) ha licenziato il 16 settembre 2014³¹ il proprio rapporto sulla Svizzera, nell'ambito del 5° ciclo dei rapporti d'esame. La Commissione si compiace dell'impegno costante delle autorità elvetiche e della loro chiara condanna del razzismo e della xenofobia. Apprezza in particolare modo i centri di consultazione creati per le vittime di discriminazione nell'ambito dei programmi d'integrazione cantonale (PIC), il rafforzamento delle misure contro il razzismo e la discriminazione nelle scuole, le offerte di formazione sui diritti dell'uomo e il sostegno di alcuni Cantoni e Comuni nei confronti della comunità LGBT (lesbiche, gay, bisessuali e transessuali). La Commissione ha espresso altresì delle critiche nei confronti della Svizzera. I discorsi xenofobi, o addirittura razzisti, di alcuni politici hanno peggiorato le condizioni di vita di persone appartenenti alla comunità nera, degli Jenish e della comunità Rom. Oltre a ciò, il mercato del lavoro e il settore terziario sono ancora teatro di discriminazioni.

Le raccomandazioni formulate mirano soprattutto a rafforzare le misure d'integrazione, a sensibilizzare ulteriormente i media alla questione, e a fornire strutture e offerte di sostegno per la comunità LGBT in tutta la Svizzera.

2.3.2 Protezione delle minoranze

Il 28 maggio 2014 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la *3ª risoluzione sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera*. Dopo aver registrato diverse evoluzioni, il Comitato dei Ministri ha presentato alla Svizzera una serie di raccomandazioni, riguardanti in particolare modo tre questioni che richiedono a suo parere un intervento immediato. In primo luogo, le autorità a livello federale, cantonale e comunale sono state invitate a raddoppiare i propri sforzi per rimediare al più presto alla grave carenza di aree di stazionamento e di transito per la comunità Rom. Le autorità sono state inoltre esortate ad adottare misure appropriate per lottare contro le manifestazioni di razzismo e condannare pubblicamente l'intolleranza in tutte le sue forme, ivi compresi nei discorsi politici e in internet. Infine, le autorità sono state incoraggiate a protrarre i propri sforzi al fine di attuare la legge federale del 5 ottobre 2007³² sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing), per poter assicurare nella pratica la parità effettiva fra le lingue ufficiali della Confederazione e permettere ai locutori di una minoranza linguistica di poter parlare la propria lingua in seno all'amministrazione federale e di essere rappresentati in modo proporzionale nelle strutture amministrative. Il Consiglio federale dovrà esporre le misure adottate dalle autorità svizzere per rispondere a queste raccomandazioni nel 4° rapporto sull'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

³¹ Il rapporto può essere consultato all'indirizzo seguente:
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36505.pdf
³² RS 441.1

Nel 2014 la Svizzera ha continuato ad impegnarsi nel contesto del Comitato di esperti ad hoc sulle questioni rom (CAHROM). Nella fattispecie, l'Ufficio federale della cultura ha illustrato la situazione dell'istruzione dei bambini della comunità Rom in Svizzera, le sfide e i progetti attuali. La Svizzera ha palesato il proprio interesse a partecipare a un gruppo tematico sull'apprendimento a distanza per i bambini delle comunità Rom.

2.3.3 Parità fra donna e uomo

La Svizzera partecipa attivamente a diversi eventi organizzati dalla Commissione del Consiglio d'Europa sulla parità di genere (DECS-GEC) che hanno per tema l'accesso delle donne alla giustizia. In occasione del seminario tenutosi a Parigi il 26 e 27 giugno 2014 dal titolo «Colmare le lacune nella ricerca e raccolta di dati disaggregati per genere in materia di parità d'accesso delle donne alla giustizia», un esperto svizzero ne ha presentato diversi esempi di buona prassi a livello nazionale.

2.4 Diritti economici, sociali e culturali

Il Consiglio federale ha approvato il 2 luglio 2014 un rapporto sulla Carta sociale europea riveduta (CSE), dando seguito al postulato della Commissione politica esterna del Consiglio degli Stati recante titolo «Compatibilità della riveduta Carta sociale europea con l'ordinamento giuridico svizzero». Il rapporto giunge alla conclusione che, da un punto di vista giuridico, la Svizzera è ora in grado di soddisfare le condizioni minime di ratifica. Senza che vi sia bisogno di procedere a modifiche legislative, la Svizzera potrebbe accettare a guisa di nucleo centrale i sei articoli seguenti: l'articolo 1 (diritto al lavoro); l'articolo 5 (diritto sindacale); l'articolo 6 (diritto di contrattazione collettiva); l'articolo 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti alla protezione); l'articolo 16 (diritto della famiglia a una protezione sociale, giuridica ed economica) e l'articolo 20 (diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni fondate sul sesso). Per quanto riguarda la compatibilità del sistema professionale iniziale duale svizzero con la CSE, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) è dell'opinione che il suddetto sistema non sia disciplinato dall'articolo 7, ma piuttosto dall'articolo 10 (diritto alla formazione professionale), con il quale non vi è contraddittorietà. Conseguentemente a quest'analisi giuridica, il Consiglio federale ha deciso di non pronunciarsi sul principio di una ratifica della CSE prima che il Parlamento prenda atto del rapporto. Tra settembre e ottobre ha presentato il rapporto al Parlamento, prima alla Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, quindi alla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale, alla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati e alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati.

2.5

Stato di diritto e diritti dell'uomo nella società dell'informazione

Sotto la guida del Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI) il Consiglio d'Europa si occupa in modo deciso di questioni inerenti alla promozione dello stato di diritto e dei diritti umani nella società dell'informazione, in particolar modo l'uso e la governance di quel canale transfrontaliero che è internet. A tal proposito è stata licenziata una serie di raccomandazioni e spiegazioni, fra le quali una contenente una lista di dieci principi di base sulla governance di internet, che si fonda su riflessioni concernenti lo stato di diritto e i diritti umani. Altri temi trattati sono la libertà di informare, di opinione e di associazione nonché la protezione della sfera privata e della dignità umana nel contesto dei servizi internet e dei nuovi mezzi d'informazione. Nel 2011 il Consiglio d'Europa ha elaborato un nuovo concetto mediatico, che propone di optare per un approccio graduale e differenziato alla gestione dei (nuovi) mezzi elettronici, che consentirebbe di definire i diritti e gli obblighi degli erogatori di servizi internet come dei suoi utilizzatori, secondo la funzione e la rilevanza del servizio o dei mezzi di comunicazione in questione. In aprile 2014 il Consiglio d'Europa ha approvato le linee guida in materia di diritti umani per gli utilizzatori di internet, che informa con un linguaggio semplice sui diritti di cui godono gli internauti e sulle modalità per far valere questi ultimi. La Svizzera ha collaborato attivamente alla stesura di questo testo.

Questi strumenti non vincolanti del Consiglio d'Europa influenzano il dibattito fra i governi, l'economia e la società civile iniziato congiuntamente dal Consiglio d'Europa, la Svizzera e altri partner nel quadro del Dialogo europeo sulla governance di internet (EuroDIG) e viene preso in considerazione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel proprio operato. Il Consiglio d'Europa funge anche su scala mondiale da pioniere nella gestione di temi inerenti ai diritti umani nella società dell'informazione. I suoi lavori sono incorporati nei dibattiti multilaterali in occasione dell'Internet Governance Forum dell'ONU e hanno inoltre influenzato i risultati della conferenza NETmundial-Multistakeholder, tenutasi a San Paolo nel 2014.

Nel giugno del 2014 un rapporto coredatto da un rappresentante governativo della Svizzera in materia di rispetto dei diritti umani nelle attività dell'ICANN ha provocato un ampio dibattito in seno allo stesso organismo e un processo in cui sono coinvolti le diverse parti interessate, che ha per scopo conoscere e gestire gli aspetti inerenti al rispetto dei diritti umani nelle attività dell'ICANN. Laddove questo è stato finora inteso dai più come un'istituzione responsabile delle questioni inerenti ai Sistemi dei nomi di dominio (DNS), l'adeguata presa in conto del diritto internazionale e dei diritti umani nel quadro dell'ICANN ora compare sistematicamente nell'agenda.

2.6

Bioetica

Nel periodo in rassegna il Comitato direttivo sulla bioetica (DH-Bio) ha portato avanti diversi lavori, fra cui il progetto per una raccomandazione sul tema «*Prédiction, test génétique et assurance*» (previsioni, test genetico e assicurazione, n.d.t.), discusso per via plenaria. La maggioranza è dell'opinione che il campo d'applicazione non debba essere limitato ai dati genetici. Per ulteriori modalità è stato deciso di invitare le delegazioni interessate a una seduta, durante la quale accertare le

gestione delle elezioni. Inoltre, se necessario, devono essere assistiti da altri attori interessati, ad esempio esperti provenienti dall'ambiente universitario, dalle industrie e rappresentanti della società civile.

Anche nel 2014 la Svizzera ha condotto con successo prove di votazioni elettroniche in 12 Cantoni. Dal lancio del programma sono state condotti più di 180 esperimenti attraverso il canale elettronico. Come in precedenza, i cittadini Svizzeri con diritto di voto residenti all'estero hanno costituito il target prioritario. L'obiettivo a lungo termine della Confederazione è quello di introdurre questa terza modalità complementare di voto per tutti gli aventi diritto di voto.

Nel 2013 il Consiglio federale aveva elaborato il terzo rapporto sul voto elettronico, che analizza i progetti condotti dal 2006 e sulla base di questi elabora le future modalità di funzionamento su larga scala del voto su internet. Tale rapporto ha giustificato una revisione delle basi legali del voto elettronico. Le disposizioni dell'ordinanza sui diritti politici sono state aggiornate ed è stata elaborata una nuova ordinanza della Cancelleria federale sul voto elettronico. Le nuove basi legali sono entrate in vigore il 15 gennaio 2014.

3 Stato di diritto

3.1 Diritto internazionale pubblico

Al fine di scambiare esperienze e pareri, i funzionari giudiziari dei ministeri degli esteri europei si incontrano su base semestrale nell'ambito del CAHDI (*Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public*), un organo del Consiglio d'Europa. La Svizzera, rappresentata dal direttore della Direzione di diritto internazionale pubblico, prende parte regolarmente agli incontri del CAHDI. Questo forum offre l'opportunità di discutere sugli ultimi sviluppi nel campo del diritto internazionale pubblico, scambiare resoconti pratici sull'applicazione delle norme di diritto internazionale pubblico a livello nazionale così come coordinare eventuali pareri tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Accanto a numerose altre questioni giuridiche, nel periodo in rassegna si è discusso in particolare sulla questione dei privilegi e delle immunità delle missioni speciali. L'espressione «missione speciale» si riferisce a una missione temporanea in cui un rappresentante statale viene inviato in un altro Stato con il consenso di quest'ultimo, al fine di trattare questioni specifiche o portare a termine degli incarichi *in loco*. La Svizzera reputa la tematica di diritto internazionale pubblico di particolare rilevanza, con particolare riguardo alla Ginevra internazionale, città ospite di numerose conferenze internazionali. Coglie l'occasione per fornire informazioni sia sulla legislazione svizzera sia sulla sua attuazione pratica e per discutere delle questioni attualmente pertinenti ai privilegi e immunità nell'ambito del diritto internazionale pubblico consuetudinario.

3.2 Diritto penale

3.2.1 Lotta contro la tratta di esseri umani

Il 1° aprile 2013 è entrata in vigore per la Svizzera la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005³³ sulla lotta contro la tratta di esseri umani. L'effettiva applicazione della Convenzione è garantita da un meccanismo di controllo costituito dal gruppo indipendente GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), incaricato di valutare l'applicazione della Convenzione, così come dal Comitato degli Stati parte, che elegge i membri del GRETA e può raccomandare misure basate sulle conclusioni dei membri del GRETA. Di comune accordo con la Rappresentanza permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa, l'Ufficio di direzione dello SCOTT partecipa alle sedute del suddetto Comitato. Il responsabile dell'Ufficio di direzione ha presenziato alla 14ª seduta del Comitato, tenutasi il 7 luglio 2014.

Conformemente alla prassi, GRETA esamina per la prima volta le misure attuative dei singoli Stati parte a un anno dall'entrata in vigore della Convenzione. L'Ufficio di direzione dello SCOTT, rappresentato in seno al GRETA dal proprio responsabile, ha ricevuto il 1° aprile 2014 un voluminoso questionario da parte del Segretariato di GRETA. Le domande vertevano in particolar modo sulle basi legali, sulle indagini statistiche e sui progressi a livello statale nella lotta contro la tratta di esseri umani. L'Ufficio di direzione ha compilato il questionario di concerto con diverse istanze della Confederazione e con organizzazioni rappresentate in seno all'organo di pilotaggio dello SCOTT. Il questionario, debitamente compilato, è stato rinviato a GRETA in data 31 luglio 2014.

Ricevute le risposte al questionario, il GRETA invia una delegazione, composta dal presidente, vicepresidente e due segretari, nel Paese in questione per valutare l'applicazione della Convenzione. La delegazione ha dunque visitato la Svizzera nella 40ª settimana dell'anno. Nel corso della visita ha incontrato rappresentanti della Confederazione, partecipato a diverse tavole rotonde sul tema della tratta di esseri umani nella Svizzera tedesca e occidentale e ha incontrato due consiglieri nazionali. La delegazione del GRETA si è fatta un quadro completo dell'operato della Svizzera nella lotta contro la tratta di esseri umani e si è mostrata soddisfatta della visita organizzata dall'Ufficio di direzione dello SCOTT. Indipendentemente dalle visite a istanze federali e cantonali, durante la settimana passata in Svizzera i delegati del GRETA hanno incontrato rappresentanti di ONG attive su suolo elvetico nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Nella primavera del 2015 è attesa la prima bozza di rapporto di GRETA, sul quale la Svizzera potrà prendere posizione. Il rapporto definitivo verrà verosimilmente rilasciato verso la fine del 2015.

³³ RS 0.311.543

3.2.2 Protezione dei bambini dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007³⁴ sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) rappresenta il primo strumento internazionale che dichiara punibili le diverse forme di abuso sessuale sui bambini. Oltre alle fattispecie penali, la Convenzione contiene disposizioni sulla prevenzione, sulla protezione delle vittime e sulla procedura penale, nonché norme concernenti la cooperazione internazionale.

Al fine di poter aderire alla Convenzione, la Svizzera ha adottato il 1° luglio 2014 una revisione del Codice penale³⁵, in particolare sulla punibilità di soggetti usufruenti prestazioni di prostitute fra i 16 e i 18 anni di età. Lo stesso giorno la Convenzione è entrata in vigore in Svizzera.

3.2.3 Cibercriminalità

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 23 novembre 2001³⁶ sulla cibercriminalità è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2012. Si è reso necessario un adeguamento della legislazione per quanto concerne la fattispecie penale dell'accesso indebito a un sistema per l'elaborazione di dati (art. 143^{bis} CP, il cosiddetto «*hacking*») e per quanto concerne i dati relativi al traffico informatico nella cooperazione internazionale (art. 18^b della legge del 20 marzo 1981³⁷ sull'assistenza internazionale in materia penale).

La Convenzione prevede che gli Stati membri si riuniscano due volte all'anno, per accordarsi sull'attuazione e sullo sviluppo della Convenzione. La Svizzera è regolarmente rappresentata dal DFGP (UFG/Fedpol). Particolare attenzione è dedicata al momento ai lavori sull'estensione delle opzioni a disposizione delle autorità di perseguimento penale, al fine di poter avere un accesso diretto a dati informatici all'estero (*transborder access to data*). La Svizzera è rappresentata in questo incarico dal gruppo di lavoro postposto.

3.2.4 Terrorismo

Durante il secondo convegno annuale del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sul terrorismo (CODEXTER) a novembre 2014, gli Stati partecipanti hanno convenuto nuove misure penali per intensificare la lotta al terrorismo nei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa. Hanno previsto di redigere e finalizzare nel 2015 un protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo che renderà illegale reclutare, addestrare, preparare e finanziare viaggi allo scopo di perpetrare atti terroristici. Parallelamente il CODEXTER intende preparare una raccomandazione sulle misure preventive, la radicalizzazione in Internet e le misure con cui sanzionare i combattenti terroristi stranieri al loro rientro. Queste misure rientrano nel quadro dell'attuazione in Europa della risoluzione

³⁴ RS 0.311.40

³⁵ RS 311.0

³⁶ RS 0.311.43

³⁷ RS 351.1

2178 (2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il protocollo intende uniformare la legislazione in Europa per agevolare la cooperazione tra le Nazioni.

3.2.5 Traffico di organi

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il traffico di organi è stata adottata il 9 luglio 2014 dal Comitato dei Ministri e da marzo 2015 sarà disponibile per la firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e di Paesi terzi.

La Convenzione è in linea di principio conforme ai fondamenti giuridici della Svizzera. La possibilità di firmarla e ratificarla viene ora sondata in diverse istanze in Svizzera.

3.3 Droghe

Il gruppo di cooperazione per la lotta contro l'abuso e il traffico illegale di sostanze stupefacenti (*Gruppo Pompidou*) fu fondato nel 1971 su iniziativa dell'allora Presidente francese Pompidou. Nel 1980 diventò un organo del Consiglio d'Europa e conta oggi 36 Stati membri. La Svizzera (Polizia giudiziaria federale/Fedpol) è a capo dal 1° gennaio 2011 del cosiddetto Gruppo Aeroporti che annovera al suo interno rappresentanti delle autorità doganali, di controllo delle frontiere e della polizia dei 36 Stati membri. Il suo scopo è quello di armonizzare e migliorare le misure di controllo contro gli stupefacenti negli aeroporti europei e nell'ambito dell'aviazione generale. In occasione del 29^{esimo} incontro annuale del Gruppo Aeroporti del 29 giugno 2014 il medNET-Group (*Mediterranean Network*) del Gruppo Pompidou ha avuto modo di prendere parte alle attività del gruppo Aeroporti. L'Algeria, la Tunisia, la Giordania, l'Egitto e il Libano prendono parte alle sedute dell'Airports Group insieme al Giappone, al Messico e alla Bielorussia in qualità di osservatori. Le attività e conferenze previste dal programma di lavoro 2011–2014 del Gruppo Pompidou si concentrano soprattutto sullo scambio d'informazioni, delle tendenze e degli sviluppi fra le autorità di polizia, quelle doganali e di controllo delle frontiere, le organizzazioni internazionali e gli organi di vigilanza. Nell'ambito del programma «*Law Enforcement Activities*» del 2014 hanno avuto luogo una seduta del sottogruppo di lavoro «Aviazione generale» e il 29° incontro annuale del Gruppo Aeroporti. Nello stesso anno sono stati inoltre organizzati una conferenza sulle nuove minacce nell'ambito dei precursori e una nell'ambito della criminalità informatica. La Svizzera (Polizia giudiziaria federale/Fedpol), in qualità di Presidente e membro del Comitato organizzativo, ha partecipato in modo attivo all'organizzazione delle conferenze.

Il Gruppo Pompidou coordina, fra gli Stati membri, aspetti della politica antistupefacenti di interesse comune. Il Gruppo cerca di collegare tra loro politica, scienza e attività in questo ambito. Queste piattaforme di discussione aperte, scevre di qualsiasi effetto giuridico o politico vincolante, sono di particolare importanza per gli Stati membri, rappresentando un trampolino di lancio per politiche innovative.

Il Gruppo Pompidou rappresenta per la Svizzera l'unico organo in cui è possibile confrontarsi con gli altri Paesi europei su temi di politiche antistupefacenti. Per la maggioranza degli Stati membri del Gruppo, ivi inclusi Paesi non facenti parte dell'Unione europea come la Norvegia e la Turchia, sono a disposizione anche altri

forum dell'UE per lo scambio di informazioni sulle politiche antidroga. Di particolare rilevanza a questo proposito è l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze OEDT (EMCDDA).

Il Gruppo ha lavorato quest'anno alla preparazione della Conferenza dei Ministri di cadenza quadriennale, che si è tenuta a novembre ed è stata consacrata al tema «Tendenze nel consumo e traffico di stupefacenti: una sfida per le politiche antidroga tradizionali». I temi trattati hanno spaziato dalle nuove generazioni di consumatori alle nuove sostanze psicoattive, dalle dipendenze alle sfide e possibilità legate ad internet, così come le possibili controstrategie.

Nel corso della conferenza è stato licenziato il nuovo programma di lavoro 2015–2018, che presenta i seguenti capisaldi:

- i diritti dell'uomo nell'ambito degli stupefacenti,
- l'analisi di interventi politici,
- il cambiamento di tendenza nei consumi, nella produzione, nel rifornimento e nelle opportunità e
- le sfide poste da internet.

La Norvegia e l'Italia sono state elette rispettivamente presidente e vicepresidente per i prossimi quattro anni. In qualità di «Friend of the Chair» la Svizzera ha sostenuto con successo la ricerca di un successore da parte dell'uscente presidenza francese.

Inoltre durante la crisi in Ucraina, è stata inviata sul luogo una delegazione in missione umanitaria e sanitaria, al fine di compiere un sopralluogo e appurare quali soluzioni siano attuabili per i tossicodipendenti sotto terapia sostitutiva.

3.4 Cooperazione transfrontaliera

Il lavoro giuridico di codifica del diritto internazionale transfrontaliero, coordinato dal Comitato europeo sulla democrazia locale e regionale (CDLR) è pervenuto alla propria conclusione definitiva con l'entrata in vigore del protocollo n. 3 alla Convenzione quadro di Madrid. A partire da gennaio 2014, le attività del CDLR sono state confidate al nuovo Comitato direttivo sulla democrazia e la governance (CDDG), in seno al quale la Svizzera sarà rappresentata d'ora in poi dall'Ufficio federale di giustizia (Servizio per il federalismo). Per il nuovo comitato, il 2014 ha rappresentato soprattutto un anno di transizione privo di attività operative di rilievo.

3.5 Commissione di Venezia, Consiglio consultivo dei giudici europei, Commissione europea per l'efficacia della giustizia

Il Consiglio misto di giustizia costituzionale (organo della Commissione di Venezia) ha proseguito nel periodo in rassegna i suoi lavori di divulgazione della giurisprudenza costituzionale, alimentando il Bollettino di giurisprudenza costituzionale e la banca dati CODICES.

Nell'ottobre 2014 il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha licenziato il proprio parere n. 17 sul tema «Giustizia, valutazione e indipendenza».

Lo stesso mese, la Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEG) ha pubblicato una versione aggiornata (dati del 2012) del proprio rapporto di valutazione dei sistemi giudiziari europei. Ha inoltre proseguito le attività di cooperazione per l'ottimizzazione del funzionamento delle Corti nei paesi membri del Consiglio d'Europa e di quelli limitrofi. Esperti svizzeri hanno presieduto i gruppi di lavoro della CEPEG sulla durata delle procedure e sulla qualità.

3.6 Cooperazione in ambito fiscale

Il 15 ottobre 2014 la Svizzera ha firmato la Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale nella sua versione del 1° giugno 2011. La Convenzione sviluppata congiuntamente dall'OCSE e dal Consiglio d'Europa nel 1988 è stata riveduta nel 2010 e ha assunto nel corso degli ultimi anni maggiore rilevanza. Alla fine del 2014 la Convenzione riveduta vanta 66 firme, ivi inclusa quella svizzera, e offre basi giuridiche per svariate forme di cooperazione in ambito fiscale. In particolare sono stati inclusi a guisa di elementi coercitivi lo scambio di informazioni spontaneo e quello su richiesta. Uno scambio di informazioni automatico può essere convenuto su base opzionale fra due o più Stati contraenti. Firmando la Convenzione la Svizzera sottolinea la propria volontà di ottemperare agli standard internazionali in ambito fiscale. Rafforza inoltre il proprio impegno a livello mondiale nella lotta contro la frode e l'evasione fiscali, conservando così integrità e reputazione in quanto piazza finanziaria. Il Consiglio federale prevede di avviare una consultazione a riguardo all'inizio del 2015.

4 Democrazia

4.1 Sanità

4.1.1 Prodotti farmaceutici e cure

La Svizzera è impegnata in diverse attività del Comitato europeo per i prodotti e le cure farmaceutiche (CD-P-PH) della Direzione europea per la qualità dei medicinali e la cura della salute (DEQM), con sede a Strasburgo, ed è rappresentata nei tre comitati di esperti: il Comitato direttivo per le cure farmaceutiche (CD-P-PH/PC), il Comitato di esperti per la riduzione dei rischi per la salute pubblica derivanti dalla contraffazione di farmaci e della criminalità connessa (CD-P-PH/CMED), il Comitato di esperti sulla classificazione dei medicinali concernente la loro fornitura (*Comité d'experts sur la classification des médicaments en matière de leur délivrance*, CD-P-PH/PHO). Nell'anno in rassegna è stato fondato un ulteriore Comitato di esperti, che si occupa della qualità dell'approvvigionamento dei medicinali in ambito pediatrico (CD-P-PH/Paedform).

In seno al Comitato direttivo per le cure farmaceutiche (CD-P-PH/PC) la Svizzera sostiene quattro progetti specifici. In particolare un progetto su qualità e sicurezza dei medicinali prodotti o preparati senza bisogno di autorizzazione nelle farmacie o in altri esercizi, inclusi i presidi ospedalieri, un progetto sull'influsso dei farmaci tradizionali extraeuropei sulla sicurezza dei pazienti in Europa, un progetto sulla qualità dell'approvvigionamento (*Pharmaceutical Care*) e sullo sviluppo degli indicatori e un progetto per la messa a punto di raccomandazioni sull'impiego dei cosiddetti sistemi di dispensa delle dosi. La Svizzera ha preso parte nel periodo in

rassegna a sondaggi, riunioni di esperti e all'elaborazione di raccomandazioni su questi temi. Nel nuovo Comitato di esperti CD-P-PH/Paedform siedono tre esperti della Svizzera, al fine seguire gli sviluppi sul miglioramento della qualità delle cure nella pediatria.

Nel periodo 2014–2015 la Svizzera detiene la presidenza del Comitato di esperti sulla riduzione dei rischi per la salute pubblica derivanti dalla contraffazione di farmaci (CD-P-PH/CMED). Il nostro Paese si è impegnato attivamente nei progetti del Comitato, fra i quali quello per l'elaborazione di una banca dati europea per l'identificazione di farmaci contraffatti nonché per l'ulteriore diffusione di una rete operativa delle autorità dal nome «*Single Points of Contact*» (SPOCs). La riunione autunnale di esperti si è tenuta in Svizzera, con la swissmedic in qualità di ospite per gli esperti in diversi campi, provenienti dai Paesi membri.

Il 28 ottobre 2011 la Svizzera ha firmato la Convenzione Medicrime del Consiglio d'Europa, che punta a impedire la diffusione di prodotti terapeutici contraffatti (farmaci e dispositivi medici) costituenti una minaccia per la sanità pubblica. Questa Convenzione, che costituisce il primo strumento a livello internazionale creato per disciplinare la questione, determina le infrazioni in base alla fabbricazione, all'offerta e al commercio di prodotti contraffatti e protegge i diritti delle vittime di queste attività. Regola al contempo la collaborazione nazionale e internazionale delle autorità implicate. La procedura di ratifica, su cui vigila l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFAS), è condotta in stretta collaborazione con swissmedic e altri uffici direttamente interessati, quali l'Ufficio federale di giustizia.

4.1.2 Farmacoepa

La Farmacoepa europea (Ph. Eur.) è una raccolta di prescrizioni sulla qualità dei medicinali (compresi i principi attivi), delle sostanze ausiliarie farmaceutiche e di singoli dispositivi medici, allestita sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

Contiene più di 2500 monografie e testi di carattere generale. Le monografie specifiche si sono concentrate fino ad ora su principi attivi e ausiliari, laddove le monografie su prodotti finiti coprono diversi tipi di medicinali quali vaccini, seri immuni, radiofarmaci o preparati omeopatici. Nel marzo 2014 la Commissione di Farmacoepa europea ha deciso per la prima volta di rendere consultabile pubblicamente il progetto di monografia per un prodotto finito contenente una sostanza chimica.

Oltre all'elaborazione di nuove norme, sono aggiornate continuamente quelle già esistenti nell'ambito della Farmacoepa europea. Questo adeguamento costante, e talvolta addirittura indifferibile, allo stato attuale della tecnica e della scienza consente un controllo appropriato delle materie prime e dei preparati in un mercato globalizzato fornendo un importante contributo alla lotta contro la contraffazione di farmaci.

La Farmacoepa europea costituisce un'opera giuridicamente vincolante nei 37 Stati parte alla Convenzione concernente l'elaborazione di una farmacoepa europea (inclusa l'Unione europea). Nel periodo in rassegna (da gennaio a dicembre 2014) sono stati implementati l'ottava edizione e i supplementi 8.1 e 8.2 della Farmacoepa europea.

Ogni Stato parte è tenuto a partecipare ai lavori della Farmacoepa europea, diretti dalla DEQM (Direzione europea per la qualità dei medicinali) a Strasburgo, e a

trasporre nella legislazione nazionale le disposizioni sulla qualità che vengono adottate. Le attività della Farmacopea europea sono seguite da vicino da 8 Stati europei, 17 Stati osservatori extraeuropei, così come dalla Taiwan Food and Drug Administration (TFDA) e dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). La Farmacopea europea influisce pertanto sulla qualità di farmaci e sostanze medicinali impiegati su scala mondiale.

L'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici swissmedic rappresenta, con la sua Divisione Farmacopea, l'autorità nazionale in materia di farmacopea. Coordina il contributo svizzero alla Farmacopea europea, fornito dal lavoro degli specialisti svizzeri provenienti dal mondo dell'industria, delle scuole universitarie, delle farmacie e delle autorità; questi partecipano complessivamente a 70 comitati specializzati per l'elaborazione della Farmacopea europea, contribuendo con un effettivo totale di otto anni-persona. Oltre il 50% di questi lavori è stato effettuato dai collaboratori di swissmedic.

Nell'anno in rassegna cade il 50° anniversario dalla fondazione della Farmacopea europea. In onore di questa ricorrenza si è tenuta una conferenza internazionale a Strasburgo nell'ottobre 2014, che ha vantato la partecipazione e un contributo notevoli da parte di numerosi esperti svizzeri.

Il contributo fornito dalla Svizzera corrobora da una parte la ragguardevole levatura della Farmacopea e dall'altra l'expertise apportata da un Paese dotato di un'industria farmaceutica fra le più importanti al mondo.

4.1.3 Protezione sanitaria dei consumatori

La delegazione svizzera ha continuato a partecipare alle riunioni del Comitato di esperti sugli imballaggi alimentari e farmaceutici (P-SC-EMB), in particolare nel quadro delle riunioni tenutesi a Strasburgo (maggio) e Ljubljana (novembre).

La Risoluzione (2013)9 concernente i materiali e gli oggetti in metallo e leghe destinati a venire in contatto con prodotti alimentari è stata adottata nel giugno 2013 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Un simposio di presentazione della Risoluzione si è tenuto il 6 e il 7 novembre 2014 a Ljubljana, sotto l'egida del Consiglio d'Europa e del Ministro della sanità della Slovenia. L'obiettivo di questo simposio stava nel presentare in modo più approfondito alle autorità nazionali di controllo, alle industrie e alle associazioni dei consumatori le diverse legislazioni e raccomandazioni, in particolare la Risoluzione concernente i materiali e gli oggetti in metallo e leghe destinati a venire in contatto con prodotti alimentari di cui sopra, al fine di provarne l'innocuità.

Dopo la pubblicazione della nuova Risoluzione, il gruppo P-SC-EMB concentra il proprio lavoro sulla revisione delle vecchie risoluzioni al fine di renderle compatibili con le nuove conoscenze scientifiche, tossicologiche e tecniche. Per molti tipi di materiali, queste risoluzioni del Consiglio d'Europa rappresentano le uniche raccomandazioni (*soft law*) esistenti e sono fondamentali per le associazioni impegnate negli ambiti rilevanti. Il lavoro nel campo degli inchiostri degli imballaggi prosegue principalmente sotto l'egida della Germania e della Svizzera, che collaborano alla compilazione di una lista delle sostanze esaminate, che fungerà da base di riferimento per il Consiglio d'Europa.

La delegazione svizzera ha continuato a offrire il proprio contributo ai lavori del Comitato di esperti sui prodotti cosmetici (P-SC-COS) che elabora raccomandazioni relative all'utilizzo degli oli essenziali specifici alla cosmesi, usando come base di riferimento due pubblicazioni francesi di livello nazionale. La delegazione svizzera partecipa attivamente a questi lavori, di cui l'Irlanda è il nuovo Paese relatore.

Il gruppo *ad hoc* su tatuaggi e trucco permanente sta ultimando un documento concernente i requisiti minimi per una valutazione tossicologica degli inchiostri utilizzati a tale scopo. Il documento è attualmente di particolare importanza, poiché la Commissione europea (DG Sanco) mira ad armonizzare la legislazione per questi prodotti al fine di proteggere meglio i consumatori.

Il comitato ha al contempo proseguito l'elaborazione di un documento relativo a un problema di sanità pubblica importante: la resistenza incrociata relativa all'utilizzo di antifungini del tipo azolo nei prodotti cosmetici. Le attuali discussioni vertono sulle modalità di pubblicazione.

Il gruppo *ad hoc* sui laboratori cosmetici ufficiali di controllo (OCCL) si è occupato quest'anno dei sistemi attitudinali di prova del para-fenilendiammina nelle tinture per capelli e del formaldeide. È stato organizzato inoltre un terzo seminario concernente la protezione solare, offrendo così un perfezionamento dei metodi in vitro per la valutazione dei fattori di protezione solare (FPS).

4.2 Cultura, istruzione, gioventù e sport

Sulla scia della riforma delle strutture intergovernative del Consiglio d'Europa, il Comitato direttivo della cultura (CDCULT) e quello del patrimonio culturale e del paesaggio (CDPATEP) si sono fusi nel 2012. Da qui è scaturito il Comitato direttivo della cultura, del patrimonio e del paesaggio (CDCPP) che si riunisce su base annuale; l'ultimo incontro risale al marzo 2014. I tre incontri sono stati caratterizzati dalla comune volontà di favorire il dialogo tra i tre settori d'attività assegnati al CDCPP. Per questo motivo la delegazione Svizzera si componeva dei rappresentanti dell'Ufficio federale della cultura (UFC/Servizio internazionale) e dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM/Sezione spazio rurale).

Come tutti i Comitati direttivi del Consiglio d'Europa, il CDCPP è stato sottoposto verso la fine del 2013 a una valutazione da parte del Comitato dei Ministri e gli è stato stabilito un preventivo. La valutazione ha portato a una riduzione di 0,5 giorni di tempo di riunioni associate alla plenaria del CDCPP. La Svizzera è stata eletta alla direzione del CDCPP per il periodo 2014–2015 e in questo periodo di carica è il solo Paese rappresentato che non è membro dell'Unione europea.

4.2.1 Cultura

Il 30 gennaio 2013 la Svizzera ha aderito all'Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa (APA) ottenendo un seggio all'interno del Consiglio direttivo che si riunisce ogni anno per valutare gli itinerari e convalidare i nuovi progetti, per designare la direzione dell'APA e per prendere posizione sul programma delle attività. In occasione della seconda riunione del Consiglio di direzione alla quale la Svizzera ha partecipato l'11 aprile 2014, sono stati certificati tre nuovi itinerari: «Atrium – sull'architettura dei regimi totalitari del XX secolo», «Art Nou-

veau Network» e la «Via Habsburg – sulle orme degli Asburgo». A quest'ultimo la Svizzera partecipa con Germania, Francia e Austria. Il contributo della Confederazione all'Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa è ammontato a 10 000 euro per il 2014.

4.2.2 Patrimonio culturale

Il sistema HEREIN («rete europea per il patrimonio»), sostenuto dalla Svizzera da diversi anni, è stato rilanciato con successo. Il suo compito principale è quello di sorvegliare l'applicazione dei seguenti testi: Convenzione del 3 ottobre 1985³⁸ per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa; Convenzione europea del 16 gennaio 1992³⁹ per la protezione del patrimonio archeologico; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (in attesa della ratifica svizzera). La piattaforma HEREIN è diventata dunque un sistema d'informazione e di interconnessione fra professionisti e autorità del patrimonio culturale in Europa. La Svizzera è inoltre membro dell'Associazione internazionale senza scopo di lucro AISBL HEREIN, che mira a promuovere lo scambio di esperienze e a incoraggiare lo scambio d'informazioni sulle politiche inerenti al patrimonio culturale.

4.2.3 Paesaggio

Il contributo finanziario dell'UFAM per la Convenzione sul paesaggio ammonta a 40 000 franchi. In questo contesto, l'UFAM convoglia il proprio operato soprattutto sui laboratori della Convenzione sul paesaggio, così come sullo scambio e sulla pubblicazione di ricerche e prassi consolidate.

4.2.4 Media (Eurimages)

Il Comitato direttivo di Eurimages sostiene le coproduzioni, la distribuzione di film e le sale cinematografiche in Europa. Nel 2014 nove progetti con partecipanti svizzeri sono stati giudicati meritevoli di un sostegno e sottoposti per approvazione al Comitato. Nel caso di sei progetti la partecipazione della Svizzera era preponderante. Complessivamente sono stati sostenuti quattro progetti di produttori svizzeri, per un importo totale di 1,27 milioni di euro. Il contributo della Confederazione a Eurimages nel 2014 è stato di 540 000 euro, laddove nello stesso anno la Svizzera si è vista garantire un sostegno equivalente a più di 1,92 milioni di euro da parte di Eurimages.

³⁸ RS 0.440.4

³⁹ RS 0.440.5

4.2.5 Istruzione e insegnamento superiore

Nel campo dell'insegnamento superiore, il Comitato direttivo sulla politica e le pratiche in materia di educazione (CDPPE) intende rafforzare e mantenere il ruolo strategico del Consiglio d'Europa nell'area del riconoscimento delle qualifiche, dello sviluppo dello spazio europeo dell'insegnamento superiore (Processo di Bologna) e della promozione della missione democratica dell'insegnamento superiore. Il Comitato ha deciso di creare un gruppo di lavoro *ad hoc* informale incaricato di stabilire i legami con i decisionisti nel campo dell'insegnamento superiore e fornire consulenza sulle questioni relative a quest'ultimo.

Il Comitato ha altresì riconfermato Bernard Wicht (delegato svizzero) alla carica di relatore per l'uguaglianza di genere in seno alla direzione.

Nell'ambito dell'istruzione, il progetto pilota Svizzera-Ucraina (2010–2012) sull'educazione civica e dei diritti dell'uomo ha conosciuto un ulteriore sviluppo nel 2014 ed è stato esteso ad altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Diversi Paesi si trovano così a lavorare assieme al fine di scambiare esperienze e rispettivi metodi d'insegnamento in materia. Nell'ambito delle lingue vive, la Svizzera ha perseguito il proprio impegno nei lavori del Centro europeo delle lingue vive a Graz, soprattutto nei campi «*programmi di mobilità per un apprendimento multilingue e interculturale*» e «*quadro di riferimento per un approccio variegato alle lingue e alle culture*». Oltre a ciò, la Svizzera ha proposto le competenze linguistiche degli insegnanti quale nuovo argomento di lavoro.

4.2.6 Gioventù

Il Comitato direttivo europeo per la gioventù (CDEG) ha continuato le proprie attività sui temi prioritari della Direzione generale della democrazia 2014–2015, ovvero: *governance democratica e innovazione, diversità e partecipazione*. Il programma delle attività intergovernative comprende soprattutto l'analisi delle politiche nazionali per la gioventù in Grecia e l'incipit dell'analisi sulla Serbia (2014–2015), le attività relative alla partecipazione dei bambini e dei giovani (uno strumento d'innovazione sarà sperimentato in diversi Paesi), eventi informativi e lavori legati al marchio di qualità del Consiglio d'Europa per i centri della gioventù.

Per dare seguito alla Conferenza dei ministri responsabili della gioventù (San Pietroburgo 2012), il Comitato continuerà a lavorare sul tema dell'accesso dei giovani ai diritti. Un gruppo di redazione, creato in primavera 2014, è incaricato di elaborare un progetto di raccomandazione sull'argomento (adozione del Comitato dei Ministri prevista per il 2016).

La campagna del Consiglio d'Europa dal nome «Movimento contro l'incitazione all'odio», lanciata nel marzo 2013, è stata prolungata sino alla primavera 2015, scelta dettata soprattutto dal successo della stessa. Al pari degli altri 36 Stati membri, la Svizzera vi partecipa dall'inizio del 2014: sotto la direzione di un gruppo-pilota (Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio di lotta contro il razzismo, ONG), la Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (FASG) è stata incaricata di mettere a punto un sito internet (www.nohatespeech.ch) e sviluppare diverse attività a livello nazionale.

4.2.7 Sport

Alla fine del 2014, 35 Paesi avevano sottoscritto l'Accordo parziale allargato sullo sport (APAS), al quale la Svizzera ha aderito il 1° gennaio 2008. Fanno parte del Comitato consultivo dell'APAS 29 organizzazioni sportive. Il risultato più significativo ottenuto nel 2014 è rappresentato dalla redazione di una Convenzione contro la manipolazione dei risultati, alla quale la Svizzera, rappresentata dall'UFSPÖ, dall'UFG e dalla Commissione delle lotterie e delle scommesse, ha collaborato attivamente. Il processo firmatario della Convenzione è stato lanciato in occasione della 13^a Conferenza dei Ministri responsabili dello sport, tenutasi a Macolin il 18 settembre. La Svizzera, rappresentata dal capo del DDPS, ha firmato la Convenzione assieme ad altri diciassette Paesi, laddove altri Stati hanno palesato l'intenzione di farlo prossimamente. Il tema principale della Conferenza, organizzata dall'Ufficio federale dello sport, è stato «il rischio di corruzione nella governance sportiva». La Svizzera è intenzionata a svolgere un ruolo preminente in materia, tenuto conto del vasto numero di organizzazioni internazionali sportive che hanno la propria sede su suolo elvetico.

Le priorità generali dell'APES per il 2015 sono l'etica nello sport, la parità di genere e il partenariato fra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa.

La Svizzera partecipa a diversi gruppi di lavoro istituiti nel quadro della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il doping, concorrendo così allo sviluppo del Programma mondiale antidoping. La Svizzera fornisce un contributo importante a favore del rispetto della Convenzione del Consiglio d'Europa, partecipando, nell'ambito del programma «*Rispetto degli impegni*», alla valutazione dell'adempimento degli impegni assunti dagli Stati. Il direttore dell'Antidoping Svizzera presiede il gruppo di lavoro «Scienze» fino alla fine del 2014.

Gli Stati europei adottano nell'ambito del Comitato europeo ad hoc per l'Agenzia mondiale antidoping (CAHAMA) posizioni comuni al fine di presentare un panorama omogeneo all'Agenzia mondiale antidoping (AMA). Il CAHAMA si riunisce almeno tre volte all'anno, al fine di preparare le riunioni dei comitati competenti dell'AMA. I lavori effettuati nel 2014 si sono focalizzati sulla ventura attuazione del Codice riveduto dell'AMA. La Svizzera è riuscita a far valere con successo le proprie idee in seno al CAHAMA.

In seguito ai drammatici eventi del 1985 allo stadio di Heysel a Bruxelles, il Consiglio d'Europa ha elaborato la prima Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive. Il Comitato permanente che sorveglia l'attuazione della Convenzione europea del 19 agosto 1985⁴⁰ sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, in particolare durante le partite di calcio, ha concentrato la propria attività sulla lotta e sulla prevenzione di atti di violenza compiuti in occasione di manifestazioni sportive. La Svizzera ha aderito alla Convenzione nel novembre 1990 ed è rappresentata da fedpol alle riunioni del Comitato permanente. Un rappresentante della sezione hooliganismo di fedpol vi partecipa in qualità di vicepresidente, essendo stato rieletto alla carica per i prossimi due anni nell'aprile 2014.

Il 38° e 39° incontro del Comitato permanente si sono svolti rispettivamente ad aprile e dicembre 2014 a Strasburgo. Nel corso di entrambi sono avanzati i lavori di

⁴⁰ RS 0.415.3

revisione sulla Convenzione nonché su somma e uniformazione delle diverse raccomandazioni. L'integrazione delle numerose raccomandazioni del Comitato permanente in un unico documento incentrato su *Safety, Security and Services* rappresenta un passo importante in direzione di un'applicazione chiara e uniforme nei singoli Stati membri. In particolare, diverrà più facile informare interlocutori quali club, associazioni e tifoserie sulle raccomandazioni e incoraggiarne l'applicazione. Con le proprie misure a favore della lotta contro la violenza nelle manifestazioni sportive, la Svizzera ha già raggiunto risultati notevoli. Le misure sono state elaborate conformemente alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Anche in futuro la Svizzera continuerà da una parte a contribuire con le proprie idee e dall'altra cercherà di applicare le raccomandazioni nel modo più celere e preciso possibile.

4.3 Coesione sociale, dignità umana e uguaglianza

Il Comitato europeo per la coesione sociale, la dignità umana e l'uguaglianza (CDDECS) è succeduto al Comitato europeo per la coesione sociale: il suo mandato è ora esteso alle questioni relative alla dignità e alla lotta contro la violenza e le discriminazioni. Negli ambiti coperti dal CDDECS il Consiglio d'Europa dispone già di una serie completa di norme giuridiche. Il mandato del nuovo Comitato mira ad una maggiore diffusione informativa delle norme e a una migliore applicazione effettiva. Al momento attuale le attività del Comitato si concentrano principalmente sulla raccolta di dati pertinenti e sull'identificazione dei principali ostacoli, in particolar modo all'accesso ai diritti economici e sociali.

Sotto la supervisione del CDDECS, a partire dall'autunno 2014 un nuovo Comitato di esperti per la strategia 2016-2019 del Consiglio d'Europa sui diritti del bambino (DECS-ENF) è stato incaricato di sorvegliare la concretizzazione dell'attuale strategia 2012-2015 sui diritti del bambino e di presentare un rapporto. Inoltre è stato incaricato di elaborare una nuova strategia per il periodo 2016-2019 da presentare al Comitato dei ministri entro il 31 dicembre 2015.

4.4 Ambiente

La Convenzione del 19 settembre 1979⁴¹ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna) lascia sufficiente margine di manovra per evitare danni eccessivi al patrimonio zootecnico. Il Consiglio federale ritiene delicato uscire dalla Convenzione di Berna per rientrarvi con una riserva concernente il lupo in quanto specie protetta. Ritiene infatti che le modifiche all'ordinanza del 29 febbraio 1988⁴² sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (OCP), entrate in vigore nel 2014, così come la nuova Strategia Lupo risponderanno adeguatamente all'esigenza di ridurre lo statuto di protezione del lupo. L'articolo 9 della Convenzione di Berna prevede, in casi eccezionali, la possibilità di abbattere singoli animali che arrecano danni, anche se figurano nell'allegato II. Un annullamento della Convenzione di Berna non è giustificato

⁴¹ RS 0.455

⁴² RS 922.01

adeguatamente da un punto di vista tecnico. Il Consiglio federale è inoltre disposto ad adeguare le basi giuridiche al fine di rendere possibile una convivenza sostenibile fra uomo, animali da reddito e lupo.

4.5 Protezione dei dati

L'aggiornamento della Convenzione del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (convenzione STE n. 108) permane una priorità del Consiglio d'Europa. Il progetto adottato dal Comitato consultativo della Convenzione (T-PD) sta attualmente passando il vaglio di un comitato *ad hoc* (CAHDATA), incaricato di preparare un protocollo d'emendamento atto a rafforzare il diritto alla protezione dei dati e renderlo compatibile con l'esercizio di altri diritti e libertà fondamentali. Ciò dovrebbe permettere di rafforzare i meccanismi di controllo e di attuazione della Convenzione.

Da parte sua il Comitato consultivo (T-PD), presieduto dalla Svizzera, ha terminato la revisione della raccomandazione n. R (89) 2 sulla protezione dei dati a carattere personale utilizzati a fini d'impiego. Il Comitato ha inoltre accolto il parere sulle implicazioni in materia di protezione dei dati a carattere personale dei meccanismi di scambio interstatale e lo scambio automatico di dati a fini amministrativi e fiscali. Ha altresì adottato un avviso relativo alla Raccomandazione 2041 del 2014 dell'Assemblea parlamentare dal titolo «migliorare la protezione e la sicurezza degli utenti nel cyberspazio».

4.6 Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa

Nel periodo in rassegna, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) si è impegnata per migliorare la gestione strategica e operativa dell'istituto, con risultati concreti. In particolare si è concentrata sulla comunicazione ed i rapporti imperniati sui risultati. L'istituto ha proseguito gli sforzi al fine di migliorare la governance della Banca e di incentrare le priorità regionali e settoriali su progetti di aiuto alla transizione e di lotta alla povertà. Negli organi di direzione dell'istituto, la Svizzera ha continuato a prestare particolare attenzione a queste questioni. Per affrontare le intemperie che hanno colpito la Croazia, la Serbia e la Bosnia Erzegovina a maggio, la banca ha sbloccato rapidamente i fondi necessari ai soccorsi. Il convegno annuale della Banca si è tenuto in giugno a Sarajevo.