



18.009

Rapporto sulla politica estera 2017

del 21 febbraio 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il rapporto sulla politica estera 2017.

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

21 febbraio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il rapporto sulla politica estera 2017 offre una panoramica della politica estera svizzera nell'anno in rassegna. In base all'articolo 148 capoverso 3 della legge sul Parlamento e alla decisione del Consiglio federale del'11 maggio 2011, il Collegio governativo fornisce un resoconto sulle attività di politica estera condotte dalla Svizzera e approfondisce uno dei temi prioritari.

Nel primo capitolo sono illustrate le linee di sviluppo della politica mondiale, tra cui il continuo spostamento dei poteri. Nell'anno in rassegna il mondo multipolare si è trovato confrontato con i primi passi di una nuova amministrazione statunitense e la pretesa cinese di assumere un ruolo di guida a livello globale. Il contesto internazionale continua ad essere caratterizzato da molte crisi. Ma oltre a nuovi attriti, nel 2017 è stato possibile assistere anche a processi di consolidamento. La tendenza a dare maggior peso alla prevenzione nell'agenda internazionale per la pace e lo sviluppo riflette una delle priorità tradizionali della politica estera svizzera.

L'argomento saliente del presente rapporto è presentato al secondo capitolo nei contributi della politica estera svizzera alla sicurezza in Europa, in cui si descrive come il nostro Paese si è impegnato per superare la crisi dell'assetto europeo tra la Russia e l'Occidente. Nel quadro delle istituzioni della sicurezza la Svizzera promuove inoltre la cooperazione in settori quali il settore cibernetico e la lotta al terrorismo. Infine si dimostra, prendendo ad esempio i Balcani occidentali, come si sia impegnata a livello subregionale con gli strumenti della cooperazione internazionale.

I capitoli 3–6 illustrano lo stato dell'attuazione dei quattro perni della Strategia di politica estera 2016–2019, per il quale la valutazione non è unanime. Per quel che riguarda la politica europea non soddisfa le aspettative del Consiglio federale; il rapporto tra la Svizzera e l'Ue resta fragile e deve essere chiarito. È stato possibile fare progressi in molti, importanti dossier bilaterali che riguardano i Paesi confinanti, anche se restano da chiarire ancora punti importanti, in particolare con l'Italia. Per quel che riguarda i tre perni restanti, cioè le relazioni con i partner mondiali, la pace e la sicurezza nonché lo sviluppo sostenibile e la prosperità, il bilancio è positivo. I progressi si vedono tra l'altro nell'approfondimento dei rapporti con la Cina e con l'India nel quadro delle visite di Stato o presidenziali, nei nuovi mandati in qualità di potenza protettrice con l'Iran e l'Arabia Saudita, nel ruolo importante assunto dalla Svizzera nei processi di pace, in Mozambico e in Colombia o nei negoziati di pace in Svizzera sulla Siria e su Cipro. Altri esempi sono l'elezione di uno Svizzero quale segretario generale dell'OSCE, la presidenza del Gruppo dei fornitori nucleari (GFN, Nuclear Suppliers Group), il nuovo statuto di osservatore presso il Consiglio artico, l'apertura di un ufficio umanitario a Damasco e i risultati dell'aiuto allo sviluppo della Svizzera, come viene mostrato nel presente rapporto.

Mentre il capitolo 7 offre una breve panoramica delle prestazioni del DFAE e presenta diversi aspetti connessi alla conservazione delle risorse, il capitolo 8, quello finale, schizza gli obiettivi di politica estera per il 2018. Vi rientrano il consolidamento dei rapporti della Svizzera con l'Europa, un ampio impegno per una maggiore sicurezza e un sostegno fondato alla politica estera nella politica interna.

Indice

Compendio	1482
1 Linee di sviluppo della politica mondiale	1485
2 Tema prioritario: contributi di politica estera alla sicurezza europea	1490
3 La questione europea al centro della politica estera	1497
3.1 Le relazioni con l'UE tra normalizzazione e divari permanenti	1498
3.2 La Brexit e la Svizzera	1500
3.3 Collaborazione nei settori della sicurezza e della migrazione	1501
3.4 Questioni in materia fiscale e commerciale	1502
3.5 Relazioni strette con i Paesi confinanti	1503
3.6 Stati membri dell'UE e dell'AELS come partner importanti	1505
4 Supporto globale progressivo della politica estera svizzera	1506
4.1 Continente americano	1506
4.2 Asia e Pacifico	1508
4.3 Vicino e Medio Oriente, Nord Africa	1510
4.4 Europa dell'Est e Asia centrale	1511
4.5 Africa subsahariana	1512
5 Richiesta di contributi in favore della pace e della sicurezza	1514
5.1 Buoni uffici e promozione della pace in primo piano	1515
5.2 Diritti umani e protezione di minoranze	1516
5.3 Diritto internazionale e giurisdizione penale internazionale	1517
5.4 Importanza crescente della politica di sicurezza esterna	1518
5.5 Capacità di azione delle Nazioni Unite	1520
5.6 Rafforzamento della Ginevra internazionale	1521
5.7 Pressioni sul Consiglio d'Europa quale organizzazione promotrice di valori fondamentali	1522
6 Nuove priorità nella cooperazione internazionale e nelle politiche estere settoriali	1523
6.1 Attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–20	1524
6.2 Attuazione di esigenze politiche	1525
6.3 Collegamento strategico con la politica migratoria estera	1526
6.4 Crescente fabbisogno di aiuto umanitario	1528
6.5 Attuali sviluppi nelle politiche estere settoriali	1529
7 Servizi consolari, informazione e risorse	1531
8 Bilancio e prospettive	1533

Rapporto

1 Linee di sviluppo della politica mondiale

Il cambiamento globale, ormai accelerato, si è accentuato nell'anno in rassegna. Vecchie convinzioni si sgretolano, numerosi imprevisti e molte crisi contraddistinguono il contesto internazionale. Oltre a queste sfide, indiscutibilmente notevoli, alla diplomazia internazionale si presentano però anche nuove opportunità. Ad esempio l'economia mondiale conosce uno sviluppo che ha raggiunto tanto i Paesi industrializzati quanto quelli emergenti¹. Per la Svizzera si tratta ora di cogliere queste opportunità.

Mondo multipolare in un nuovo contesto

I cambiamenti globali dei rapporti di forza da Nord a Sud e da Ovest ad Est modificano radicalmente il mondo. Dal primo incontro dei Paesi del G20 nel 1999 la quota di potere economico a livello mondiale detenuta dai maggiori Paesi industrializzati (G7) è scesa da più del 44 al 30,8 per cento. Al contrario, la quota dei maggiori Paesi emergenti quali il Brasile, la Russia, l'India, la Cina ed il Sudafrica è aumentata dal 18,3 al 31,3 per cento. La crescita maggiore è stata quella cinese, dal 7,1 al 17,8 per cento².

In tutto il mondo la globalizzazione ha fornito un grande contributo alla riduzione della povertà e delle disparità globali. In diversi Paesi, tra cui anche le nazioni industrializzate, ha però anche acuito i divari che in parte sono aggravati dall'aumento della corruzione³, come è possibile osservare a livello mondiale. Inoltre la distribuzione più vasta di potere economico e politico ha generato una maggiore concorrenza tra gli Stati. Gli ultimi anni sono stati caratterizzati anche da un ritorno a politiche egemoniche, da un aumento significativo di Paesi a conduzione autoritaria e in alcuni casi da crescenti spese militari⁴. Al contempo è continuato il processo di erosione delle istituzioni statali ed è aumentata la confusione dovuta all'influenza di gruppi non statali. L'ordinamento internazionale liberale, patrocinatore della collaborazione multilaterale, del diritto internazionale, dei diritti dell'uomo e della democrazia, viene messo sempre più sotto pressione.

In tale contesto, l'anno in rassegna è stato caratterizzato da tre sviluppi:

In primo luogo, con la nuova amministrazione, gli Stati Uniti d'America hanno relativizzato ancor più che negli anni passati il proprio ruolo di garante di questo ordinamento liberale, cui peraltro avevano contribuito in maniera determinante. Non è ancora possibile valutare con certezza cosa significhi «America first» per la politica estera statunitense. Oltre alle questioni in cui gli USA hanno cambiato atteggiamento, come ad esempio nel conflitto mediorientale, nella questione iraniana, nel

1 Fonte: Banca mondiale, Global Economic Prospects 2018.

2 Le cifre sono dedotte dal PIL in relazione al corso del dollaro nel 2011. Fonte: Banca mondiale, World Development Indicators, 2017.

3 Fonte: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016.

4 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Arms Industry Database.

cambiamento climatico e nelle misure riguardanti la migrazione, ci sono dossier caratterizzati soprattutto da continuità, come nel caso dell'Afghanistan, della Siria o della Russia. Il progressivo ritiro dall'impegno multilaterale è chiaramente riconoscibile. In ambito economico gli Stati Uniti hanno abbandonato l'Accordo di partenariato transpacifico (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) e chiedono che venga migliorato l'Accordo nordamericano di libero scambio (NAFTA). Ne consegue una riduzione dell'influenza politica statunitense in diverse regioni e in contesti delicati, come ad esempio nel Vicino Oriente o in Asia orientale.

In secondo luogo anche nelle democrazie europee si possono osservare cambiamenti politici: come nel caso degli USA, ciò è dovuto allo scetticismo crescente nei confronti della globalizzazione e alla perdita di fiducia nelle classi politiche. La radicalità di questi cambiamenti nel sistema partitico potrà essere misurata solo in un secondo tempo, ma sin d'ora si può constatare che la crescente popolarità di partiti di protesta di impostazione spesso non liberale bensì nazionalistica ha conseguenze anche sulla politica estera e minaccia di indebolire ancor più la stabilità dell'ordinamento liberale internazionale.

In terzo luogo nell'anno in rassegna diverse potenze non occidentali hanno mostrato chiaramente la crescente volontà di imporsi, sfruttando anche i vuoti lasciati dalla svolta della politica estera statunitense. La Cina chiede con maggiore pressione di ricoprire un ruolo guida globale e si presenta come una potenza responsabile favorevole alla globalizzazione economica e al multilateralismo. Durante una visita di rilevanza storica nel nostro Paese agli inizi dell'anno in rassegna, il Presidente cinese ha tenuto un discorso programmatico che ha suscitato una risonanza mondiale. Pechino persegue un piano geostrategico ambizioso con l'iniziativa «Nuova via della seta» (One Belt One Road), nel cui contesto è prevista la creazione di reti infrastrutturali allo scopo di promuovere il commercio e collegare meglio la Cina all'Asia centrale, all'Africa, all'Europa, al Vicino Oriente e all'Asia meridionale e orientale. Questo modello di sviluppo ad orientamento globale offre diverse opportunità economiche a numerosi partecipanti, permettendo al contempo alla Cina di garantire collegamenti centrali per via marittima, di migliorare il proprio accesso a materie prime e ad infrastrutture critiche e di estendere la propria influenza geopolitica.

Anche la Russia si presenta sempre più quale potenza garante dell'ordine mondiale e accresce la propria influenza in particolare nel Vicino e Medio Oriente. In questa regione il nuovo contesto multipolare si manifesta in modo particolarmente marcato dato che anche diverse potenze regionali perseguono una politica estera ambiziosa, ad esempio l'Arabia Saudita, l'Iran e la Turchia.

Nel contesto multipolare un efficiente commercio multilaterale si presenta complicato, in particolare quando ne va degli interessi delle grandi potenze. La Siria, l'Ucraina e lo Yemen sono tra i dossier in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel 2017 non è stato in grado di intervenire efficacemente. Vi sono però anche contesti che mostrano come un approccio congiunto sia ancora possibile. In Gambia e in Colombia, ad esempio, il Consiglio di sicurezza è stato in grado di fare progressi a favore della pace e, per quel che riguarda la Corea del Nord, è riuscito per lo meno ad essere unanime sulla necessità di inasprire in modo significativo le sanzioni.

Crisi, nuove fratture e progressi nella stabilità

Caratteristico della situazione globale continua ad essere il moltiplicarsi delle crisi. Nell'anno in rassegna diversi conflitti si sono accentuati e si sono aperte nuove fratture, come ad esempio in Vicino Oriente. Tuttavia non è possibile constatare una chiara tendenza all'aumento e all'acuirsi delle crisi. In diverse regioni si possono senz'altro registrare sviluppi verso una maggiore stabilità e una migliore collaborazione. Qui di seguito illustriamo qualche questione nevralgica. Il capitolo 4 presenta spiegazioni più approfondite su tendenze presenti in varie regioni.

Il numero di crisi irrisolte, da anni elevato, è tra l'altro riconducibile al fatto che i conflitti odierni in genere sono complessi e problematici, perciò durano a lungo. È una conseguenza del crescente numero di gruppi armati implicativi, ma anche degli svariati conflitti di interesse locali, regionali e globali, tipici di un mondo multipolare. Con molteplici conseguenze per le persone coinvolte: 66 milioni di persone restano sfollate a forza e le esigenze planetarie dell'aiuto umanitario possono a malapena essere soddisfatte a metà. Il presente rapporto mostra che anche nel 2017 nel quadro del suo impegno politico per la pace la Svizzera si è impegnata ad ampio raggio per la prevenzione, la risoluzione pacifica dei conflitti e l'aiuto alle persone in difficoltà, intervenendo in più di una dozzina di contesti di mediazione, aumentando la cooperazione allo sviluppo in contesti fragili e agendo come co-facilitatore del «Global Compact for Migration», il maggiore processo di gestione della migrazione. Il suo impegno è rimasto costante e intenso nell'aiuto umanitario, ad esempio nella crisi alimentare nel Sudan del Sud, in Somalia, in Nigeria e nello Yemen o nel Myanmar dove la violenza nella regione di Rakhine ha creato un'emergenza umanitaria di dimensioni straordinarie.

Le crescenti tensioni nella penisola coreana hanno dominato l'apice dell'agenda sulla sicurezza nel 2017. La Corea del Nord ha non solo continuato, ma addirittura accelerato, il proprio programma di razzi nucleari e balistici, contravvenendo agli obblighi internazionali presi. Una condizione per risolvere politicamente la crisi presuppone un'alleanza tra USA e Cina. In generale, la pace che dura ormai da quasi quattro decenni in Asia orientale sembra oggi sempre più fragile. Conflitti storici irrisolti, un crescente nazionalismo ed una crescita record delle spese per gli armamenti caratterizzano la situazione. Nei negoziati su un codice di comportamento nel Mare cinese meridionale si sono registrati progressi, ma le parti in causa non intendono abbandonare le proprie pretese territoriali.

Comunque, dal punto di vista economico, l'area Asia-Pacifico si sviluppa in modo stabile. Non è ancora chiaro quale assetto prenderà l'integrazione regionale dopo l'abbandono di Washington dal TPP, che era stato negoziato senza la Cina. Non era prevedibile che gli undici Paesi restanti si sarebbero accordati per negoziare un accordo di libero scambio modificato, senza la partecipazione di Washington. La dinamica economica e di politica della sicurezza nella regione dipenderà anche da come si svilupperanno le relazioni tra gli USA e la Cina.

Nel Vicino e Medio Oriente la situazione è contraddistinta da un'elevata instabilità e da una polarizzazione e frammentazione riscontrabile da anni; le tensioni tra l'Arabia Saudita e l'Iran paralizzano sempre più la regione. Le sanzioni nei confronti del Qatar hanno causato una frattura all'interno delle monarchie sunnite del Golfo.

Guerre civili, fragilità e una diffusa carenza di buona governance ostacolano la ripresa regionale. Nel conflitto mediorientale attualmente non sono previsti progressi: gli USA hanno riconosciuto Gerusalemme quale capitale di Israele, Israele prosegue nella sua politica di colonizzazione e la Palestina resta scissa al suo interno.

Ma non mancano anche gli elementi positivi: il processo di riconciliazione tra Fatah e Hamas, sostenuto dall'Egitto, l'allentamento della tensione militare nel Libano e l'accordo tra l'Iran e l'Arabia Saudita riguardo alla salvaguardia dei rispettivi interessi consolari da parte della Svizzera. Anche se questi mandati di protezione non sono ancora in atto, rappresentano però un elemento concreto di una distensione necessaria ed urgente nella regione. Sotto osservazione resta anche l'ambizioso progetto di riforma saudita per una diversificazione economica ed una modernizzazione della società nel Paese. Il successo di questa riforma potrebbe avere ripercussioni positive anche oltre le frontiere del Paese. Strategicamente importante è inoltre la sconfitta del califfato proclamata nel 2014 dal gruppo Stato islamico (IS). Anche se il numero degli spostamenti all'estero con finalità jihadiste è chiaramente diminuito dal 2016, la minaccia di attentati terroristici di questa matrice resta elevata in Europa.

Invece, per quel che riguarda la crisi della migrazione e dei rifugiati in Europa, strettamente connessa alle crisi a sud del Mediterraneo, nell'anno in rassegna si può osservare una certa distensione. Nel 2017 170 000 persone sono arrivate in Europa dopo aver attraversato il Mediterraneo, mentre l'anno precedente erano state 360 000. Questa diminuzione è in ampia misura la conseguenza delle misure prese a sud del Mediterraneo cui contribuisce anche la Svizzera, ospite a novembre del terzo incontro del gruppo di contatto del Mediterraneo centrale. La pressione migratoria verso l'Europa resta tuttavia elevata; la maggior parte dei migranti proviene attualmente dall'Africa occidentale e ha per lo più motivi economici. Per risolvere in modo definitivo la problematica migratoria è necessario un impegno a lungo termine a favore di una crescita sostenibile in Africa grazie ad investimenti nell'istruzione elementare e nella formazione professionale, ma anche ad una politica europea coerente. Quest'ultimo obiettivo rimane uno dei compiti più difficili dell'Unione europea.

A paragone delle regioni in crisi dalla Siria al Sahel, l'area geografica che circonda la Svizzera resta relativamente stabile. L'Europa si trova sì confrontata con varie situazioni critiche⁵, ma l'Unione europea oggi si presenta più salda di un anno fa. Anche se la crisi del debito non è superata, l'euro si è comunque ripreso. Nella zona dell'euro l'economia registra una crescita che non si era più vista dall'inizio della crisi. La disoccupazione diminuisce e sul piano politico non si delineano altri progetti di lasciare l'UE dopo la decisione britannica. Al contrario: dopo anni di gestione quasi permanente della crisi, l'UE è riuscita alla fine del 2017 a dedicarsi di nuovo a progetti strategici. Grazie alla «collaborazione strutturata permanente» 25 dei 28 Stati membri hanno trovato un accordo su un notevole consolidamento della collaborazione nella politica della sicurezza e della difesa.

Non è ancora chiaro in che direzione si svilupperà l'UE e quanta forza costruttiva dedicherà al mondo multipolare. Dal punto di vista svizzero, il libro bianco del futuro europeo, presentato a marzo dalla Commissione, presenta un elemento degno

⁵ Cfr. anche il n. 2, Tema prioritario: contributi di politica estera alla sicurezza europea.

di nota: nessuno dei cinque scenari mette in discussione l'unità e le quattro libertà fondamentali nel mercato interno. Questa impostazione di base probabilmente caratterizzerà anche i negoziati relativi alla Brexit che a partire dal 2018 entreranno nella seconda fase e si concentreranno sulle relazioni future tra il Regno Unito e l'UE. Se il Regno Unito dovesse volere un accesso al mercato che oltrepassa i limiti di un accordo di libero scambio, la salvaguardia delle libertà del mercato interno e questioni istituzionali diverrebbero argomenti centrali dei negoziati.

Agenda per la pace e lo sviluppo all'insegna della prevenzione

Quale terzo perno nei programmi di sviluppo, la prevenzione dei conflitti si è sempre più delineata come un concetto fondamentale, tanto nell'agenda per la pace quanto in quella per lo sviluppo. Questa tendenza è dovuta al fatto che i numerosi conflitti, spesso lunghi, minacciano di mettere in crisi il sistema internazionale di garanzia della pace e ostacolano lo sviluppo di numerosi Paesi. Il nuovo segretario generale dell'ONU, Antonio Guterres, ha dichiarato che la prevenzione dei conflitti è una sua priorità personale sottolineando la superiorità della politica, come già sancito nel 1945 nella Carta delle Nazioni Unite.

Un'importante linea guida dell'impegno dell'ONU a favore della pace e della sicurezza è la risoluzione «Sustaining Peace»⁶ adottata ad aprile 2016 secondo la quale la prevenzione deve essere concepita come un compito permanente durante tutto il ciclo del conflitto in cui i tre perni del sistema onusiano, ovvero la pace e la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani, interagiscono. Le cause e le spinte polimorfe delle crisi devono essere combattute con un approccio multidimensionale nel quale i vari strumenti sono impiegati in modo complementare e coerente.

L'agenda 2030⁷, diciassette obiettivi per uno sviluppo sostenibile in cui si mette l'accento sull'interazione tra sviluppo socioeconomico e protezione ambientale e climatica e si dichiara di non voler lasciare indietro nessuno, sottolinea che anche la collaborazione allo sviluppo fornisce contributi importanti alla prevenzione dei conflitti e della fragilità. La comunità internazionale degli Stati definisce per la prima volta con l'obiettivo 16 la pace quale obiettivo ufficiale dello sviluppo mostrando come una prospettiva di sviluppo possa contribuire a costruire una società pacifica cui partecipino tutti i cittadini. Si tratta di ridurre la violenza, di impedire la tortura e di lottare contro la criminalità organizzata e la corruzione. Inoltre, vengono sostenuti lo Stato di diritto e le istituzioni fondate sulla partecipazione. Gli obiettivi di sostenibilità dell'agenda 2030 sono validi per tutti gli Stati. Nell'attuazione di questa agenda l'investimento in partenariati innovativi con le aziende private e la società civile assume un'importanza rilevante.

Il segretario generale dell'ONU ha avviato nell'anno in rassegna un processo di riforma al fine di strutturare in modo più efficace l'impegno dell'ONU per la pace e la sicurezza, nonché per lo sviluppo e i diritti umani. La Svizzera appoggia questo processo anche se il suo successo non è garantito. Le seguenti spiegazioni mostrano

⁶ Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture, www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm.

⁷ The 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

come la politica estera svizzera veda già oggi nella prevenzione un valore elevato e come i relativi sviluppi a livello internazionale corrispondano a quest'ottica.

2 **Tema prioritario: contributi di politica estera alla sicurezza europea**

La stabilità regionale in Europa rappresenta una delle priorità della Svizzera, analogamente all'accesso dell'economia svizzera al mercato interno europeo. Anche se il nostro Paese è circondato da un'area che rimane relativamente stabile, diversi sviluppi compromettono la nostra sicurezza quali la situazione di conflitto con la Russia, l'aumento della minaccia terroristica o ciberattacchi manovrati da servizi statali. Anche in Europa il bisogno di sicurezza è passato nuovamente in primo piano.

La salvaguardia della sicurezza della Svizzera è uno dei compiti principali della Confederazione. Il rapporto sulla politica di sicurezza 2016 considera la politica estera uno degli otto strumenti di politica di sicurezza⁸. Viceversa la sicurezza ha assunto sempre più importanza quale ambito di lavoro della politica estera. Nella strategia di politica estera 2016–2019 il Consiglio federale considera l'impegno in favore della pace e della sicurezza uno dei quattro indirizzi strategici della politica estera svizzera⁹.

La politica estera svizzera opera sulla base di un concetto globale di sicurezza e ha pertanto sviluppato una vasta gamma di strumenti. Tra questi figurano anche gli strumenti di politica di sicurezza esterna in senso stretto quali il controllo degli armamenti, il disarmo e la non proliferazione, la cibersicurezza o la lotta al terrorismo. Tali strumenti sono sempre più importanti nel contesto attuale. In tale ambito l'accento è posto sul rispetto delle norme internazionali e sul loro sviluppo.

Anche mediante la promozione della pace e, in generale, mediante gli strumenti di cooperazione internazionale, la politica estera fornisce importanti contributi alla sicurezza. Occorre menzionare i buoni uffici della Svizzera nel suo ruolo di mediatrice, di facilitatrice del dialogo e di potenza protettrice, così come i programmi innovativi della promozione civile della pace, nel cui quadro la Svizzera mette a disposizione le proprie competenze in temi quali la divisione dei poteri e il federalismo. A questo si aggiunge l'impegno di politica dello sviluppo in contesti fragili, il quale è stato notevolmente potenziato negli ultimi anni. Tutte e tredici le strategie di cooperazione adottate nel 2017 pongono l'accento sul tema della fragilità e della lotta contro le cause dei conflitti. Ulteriori strumenti rilevanti per la sicurezza sono la promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto, della buona governance e della democrazia, la protezione della popolazione civile e l'impegno per il diritto internazionale e per un ordine internazionale giusto e basato sulle norme.

⁸ Strategia di politica estera 2016–2019, www.eda.admin.ch > Il DFAE > Strategia e attuazione della politica estera. Gli altri strumenti sono l'esercito, la protezione della popolazione, il Servizio delle attività informative, la polizia, la politica economica, l'amministrazione delle dogane, il servizio civile.

⁹ Cfr. il n. 5, Pace e sicurezza.

Al fine di garantire un utilizzo coerente e complementare di questi strumenti, sono state adottate diverse misure. Tra queste figurano gli obiettivi strategici definiti nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020¹⁰. La coerenza e la complementarità sono promosse anche mediante numerose strategie incentrate su Paesi, regioni e temi così come tramite l'integrazione all'interno della rete esterna della Svizzera.

Questo capitolo tematico illustra i contributi di politica estera alla sicurezza *europea*. A livello geografico si intende lo spazio dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) che comprende la regione euroatlantica e quella eurasiatica.

Sfide attuali della sicurezza europea

La diminuzione della sicurezza nello spazio OSCE è la conseguenza di uno scontro sempre più acceso tra la Russia e l'Occidente sull'ordine europeo. Le basi di questo ordine sono state poste dagli Stati partecipanti alla CSCE¹¹, dopo la fine della Guerra fredda, nella Carta di Parigi per una nuova Europa. Nell'«Europa intera e libera» ogni Stato doveva avere il diritto alla libera scelta delle alleanze. La democrazia era considerata una delle basi per la sicurezza europea. La trasformazione della CSCE nell'OSCE aveva l'obiettivo di intensificare il dialogo in materia di sicurezza e di aiutare gli Stati membri a sostenere democrazia, diritti umani e Stato di diritto. Tali obiettivi e il relativo rafforzamento dell'OSCE sono stati confermati nel 1999 nella Carta per la sicurezza europea.

Da allora, tuttavia, il consenso su questo ordine liberale europeo si è indebolito. Le opinioni divergono riguardo a chi ne è responsabile. Mosca afferma che l'allargamento a Est dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e dell'UE ha compromesso il progetto di uno spazio di sicurezza comune, in quanto gli interessi russi non sono stati debitamente tenuti in considerazione. Gli Stati occidentali, dal canto loro, sottolineano che ogni Stato ha il diritto di definire liberamente la propria politica estera e di alleanze. Accusano la Russia di essersi scostata dai valori liberali della Carta di Parigi e di non rispettare la sovranità e l'integrità territoriale dei suoi Stati vicini. Inoltre, essi segnalano i numerosi sforzi, complementari all'allargamento a Est, intrapresi per rafforzare il partenariato con la Russia.

Con l'inizio del conflitto ucraino nel 2014 e l'annessione della Crimea in violazione del diritto internazionale, il divario latente si è trasformato in uno scontro aperto. La Russia ha intensificato la sua retorica antioccidentale, ha rafforzato il potenziale militare sul confine occidentale e ha fatto sempre più ricorso a propaganda, guerre cibernetiche e minacce militari. Dal canto suo, la NATO sta di nuovo ampliando il suo dispositivo di difesa collettiva in Europa. Tale potenziamento è stato concepito soprattutto quale salvaguardia politica per gli alleati dell'Europa dell'Est. Tuttavia è evidente che la NATO consideri il fatto di lanciare segnali deterrenti alla Russia nuovamente come una delle sue mansioni principali. Si osserva una triplice svolta verso un maggior numero di soldati americani in Europa, un aumento delle spese per

¹⁰ Messaggio del 17 febbraio 2016 concernente la cooperazione internazionale 2017–2020, FF 2016 2005.

¹¹ Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

la difesa da parte degli alleati europei e, nel contesto nordeuropeo, una reintroduzione o un'estensione del servizio militare obbligatorio¹².

Oggi le relazioni tra la Russia e l'Occidente sono contrassegnate da una profonda diffidenza, da una maggiore imprevedibilità delle attività militari e dall'applicazione reciproca di sanzioni. Non si delinea un'attenuazione del conflitto, soprattutto perché non vi è consenso sulla questione fondamentale del futuro sistema di sicurezza paneuropeo. Mentre gli Stati occidentali chiedono che l'ordine stabilito sia rispettato, la Russia e anche altri Stati sembrano voler rinegoziare il sistema di sicurezza europeo. In questo contesto, una soluzione dei conflitti in Ucraina e nel Caucaso meridionale risulta difficile da raggiungere. Inoltre, la rivalità tra la Russia e l'Occidente minaccia di compromettere l'ulteriore stabilizzazione dei Balcani.

Oltre alla situazione di crisi dell'ordine attuale, occorre sottolineare l'aumento della minaccia terroristica e i ciberattacchi. Gli attacchi di matrice jihadista in città quali Ankara, Berlino, Bruxelles, Londra, Manchester, Nizza, Parigi o San Pietroburgo hanno contribuito notevolmente a creare un sentimento di incertezza. Un serio problema in materia di sicurezza può essere rappresentato dal ritorno in Europa di persone partite con finalità jihadiste. Nello ciberspazio aumentano lo spionaggio, la cibercriminalità e gli attacchi a infrastrutture critiche. La disinformazione e la propaganda, strumenti consolidati nella Guerra fredda con lo scopo di esercitare la propria influenza, sono adeguate alle nuove possibilità tecniche e impiegate sempre più spesso. Per gli Stati, i ciberattacchi sono diventati una delle minacce principali. Allo stesso tempo, sempre più Stati puntano sulle proprie capacità offensive in ambito cibernetico.

Infine, l'indebolimento della democrazia e della libertà in un numero consistente di Stati nello spazio OSCE è fonte di preoccupazione. Negli ultimi dieci anni, in 29 dei 50 Stati europei membri dell'OSCE analizzati, il livello di democrazia è peggiorato e solo in 9 casi è migliorato. Il peggioramento riguarda 11 dei 15 vecchi Stati membri dell'UE, anche se il livello regionale di democrazia nell'Europa occidentale continua a essere il più alto al mondo. Per quanto riguarda i 13 Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 e che si collocano nella fascia media delle graduatorie globali in materia di democrazia, in 6 casi il livello è peggiorato. In 11 dei 19 Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale non membri dell'UE, il livello si è abbassato¹³.

Costruttrice di ponti nella crisi dell'ordine europeo

Le sfide in materia di politica di sicurezza in Europa assumono forme diverse. Pertanto, anche i contributi di politica estera della Svizzera per far fronte a tali sfide sono molteplici. Qui di seguito sono illustrate tre priorità dell'impegno svizzero: i contributi volti a superare la crisi dell'ordine europeo, i contributi volti a promuovere la cooperazione in materia di sicurezza in Europa nonché l'impegno per la pace e lo sviluppo in regioni specifiche mediante gli strumenti della cooperazione internazionale.

¹² La Lituania e la Svezia, Paese non allineato, hanno reintrodotta il servizio militare obbligatorio. In Norvegia, dal 2016, anche le donne sono soggette all'obbligo di prestare servizio militare.

¹³ Il calcolo si basa sull'indice di democrazia dell'«Economist Intelligence Unit».

A partire dalla presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014, il superamento della crisi dell'ordine europeo tra la Russia e l'Occidente rappresenta una delle priorità di politica estera. In tale ambito, la Svizzera si adopera sia in contesti di conflitto locali sia nel chiarimento di questioni di sicurezza a livello paneuropeo. Per quanto riguarda l'impegno a livello locale, la Svizzera è molto attiva nel conflitto ucraino. Essa fornisce sostegno alla gestione delle crisi dell'OSCE e promuove i difficili colloqui relativi all'attuazione degli accordi di Minsk mediante processi di dialogo complementari. Per la prima volta nella sua storia, la Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti (IHFFC) si è attivata in seguito a una richiesta dell'OSCE, al fine di analizzare con il sostegno della Svizzera un caso di decesso nell'Ucraina dell'Est. La cooperazione allo sviluppo, presente in Ucraina da più di 15 anni, fornisce un sostegno sempre maggiore al processo di riforma di questo Paese. La Svizzera è inoltre l'unico Paese a fornire assistenza umanitaria su ambo i lati della linea di contatto. Infine, la Svizzera partecipa con 200 milioni di dollari americani al piano di aiuto internazionale volto a stabilizzare finanziariamente il Paese.

Anche nel Caucaso meridionale l'impegno della Svizzera è molto diversificato. La Svizzera funge da potenza protettrice per la Georgia in Russia e per la Russia in Georgia. Dal 2014 la Svizzera mette a disposizione l'inviato speciale della presidenza dell'OSCE per il Caucaso meridionale. Nel quadro della sua politica dei buoni uffici, la Svizzera ha ospitato più volte gli incontri tra i presidenti di Armenia e Azerbaigian sul conflitto nel Nagorno Karabach. I programmi nel quadro della strategia di cooperazione regionale 2017–2020 per il Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian, Georgia) si concentrano sulla promozione della pace, sulla democrazia e sullo Stato di diritto.

A livello paneuropeo la Svizzera è stata tra i primi Paesi promotori di un dialogo su questioni fondamentali della sicurezza europea. Tale impegno poggia sulla convinzione che una soluzione dei conflitti locali, geograficamente vicini sia alla Russia sia all'UE e alla NATO, e un superamento della crisi dell'ordine paneuropeo possano essere raggiunti solo di pari passo. Tuttavia, un consenso sull'avvio di un dialogo strutturato in materia di sicurezza europea degli Stati membri dell'OSCE è stato raggiunto solamente alla fine del 2016.

Nel quadro di tale dialogo, la Svizzera si impegna fra l'altro in favore di colloqui concernenti un rilancio del controllo degli armamenti convenzionali in Europa. In particolare nelle zone di tensione tra la NATO e la Russia mancano mezzi per limitare gli armamenti e per rafforzare la stabilità così come misure efficaci di trasparenza e di verifica. Per questa ragione, la Svizzera partecipa a una iniziativa dell'ufficio per gli affari esteri tedesco che mira a promuovere un dibattito sulla percezione di minacce, ma anche sugli obiettivi, sui principi, sull'ambito di applicazione e sul carattere di un nuovo regime. Tuttavia, senza un accordo russo-americano dovrebbe essere difficile poter ottenere progressi sostanziali. La Svizzera si adopera inoltre per consolidare e aggiornare le misure volte a rafforzare la fiducia e la sicurezza concordate nel Documento di Vienna 2011 dell'OSCE, che riguardano ad esempio lo scambio di informazioni sulle forze militari, la pianificazione e le spese della difesa, la notifica di attività militari di grandi dimensioni e la relativa verifica. Anche questo regime non è più adeguato alle realtà militari del 21° secolo. Soprattutto in periodi di crisi non vi è il grado di trasparenza auspicato. Nonostante questo, i negoziati per

aggiornare in questo senso il Documento di Vienna restano bloccati a causa di tensioni geopolitiche.

Promozione della cooperazione in materia di sicurezza in Europa

Le istituzioni di sicurezza costituiscono una parte importante del sistema di sicurezza europeo. Grazie al loro carattere inclusivo e paneuropeo, l'OSCE e il Consiglio d'Europa acquisiscono un'importanza sempre maggiore. Tuttavia, tali istituzioni sono contrassegnate allo stesso tempo da forti tensioni interne. Invece, la NATO e l'UE, le quali hanno fornito un contributo importante alla pace nelle regioni che circondano la Svizzera, si trovano entrambe in una fase di importante trasformazione.

A partire dagli anni Novanta la promozione della cooperazione in materia di sicurezza politica è uno dei temi centrali della politica estera e di sicurezza svizzera. La cooperazione con altri Stati nel far fronte a sfide comuni rafforza la sicurezza della Svizzera ed è nell'interesse del nostro Paese promuoverla. Qui di seguito sono illustrati i temi prioritari attuali della Svizzera nella cooperazione con le istituzioni di sicurezza europee.

Da tempo, sostenere un'OSCE capace di agire rappresenta una delle priorità della politica estera svizzera. Con il suo approccio volto a promuovere una sicurezza cooperativa ed estesa e il suo impegno in favore di un dialogo inclusivo, l'OSCE riflette componenti essenziali della strategia di politica estera del Consiglio federale. La nomina dell'ambasciatore Thomas Greminger a segretario generale dell'OSCE sottolinea l'importanza del ruolo di intermediario svolto dalla Svizzera all'interno della maggiore organizzazione di sicurezza regionale del mondo, che comprende 57 Stati partecipanti e riunisce allo stesso tavolo, tra gli altri, la Russia, gli Stati Uniti e i partner europei della NATO. Oltre al già menzionato dialogo strutturato su questioni di sicurezza, altri obiettivi cruciali della Svizzera riguardano il potenziamento delle capacità dell'OSCE in materia di prevenzione di conflitti e la valorizzazione della dimensione economico-ambientale dell'organizzazione. Inoltre, la Svizzera si concentra anche su una migliore attuazione degli obblighi dell'OSCE nell'ambito dei diritti umani, anche perché in questa dimensione umana la crisi del sistema di sicurezza fondato sulle norme risulta particolarmente evidente.

Anche la promozione della cooperazione in ambito cibernetico costituisce un aspetto importante della politica svizzera all'interno dell'OSCE. La Svizzera ha contribuito in modo determinante alla creazione di un piano di misure dell'OSCE volto a migliorare il clima di fiducia nell'ambito cibernetico. La trasparenza e la cooperazione tra gli Stati hanno lo scopo di ridurre i conflitti derivanti dall'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nell'attuazione di una di queste misure, la Svizzera ha proposto insieme alla Germania di creare un meccanismo di consultazione intergovernativo in caso di episodi gravi in ambito cibernetico. Finora questa idea non ha ottenuto il consenso necessario. Sia nel quadro europeo sia in quello globale, gli Stati continuano ad avere difficoltà ad accordarsi su norme e regole comuni in materia di cibersicurezza.

La crisi del sistema di sicurezza liberale colpisce al cuore il *Consiglio d'Europa* quale organizzazione promotrice di valori fondamentali. Nell'anno in rassegna sono emerse le crescenti differenze all'interno dell'organizzazione, ad esempio nella

sospensione del versamento dei contributi da parte della Russia e della Turchia. Con i suoi 47 Stati membri, il Consiglio d'Europa quale piattaforma di dialogo inclusivo continua a svolgere un ruolo essenziale. La Svizzera si impegna affinché l'organizzazione torni a concentrarsi sul proprio mandato principale, vale a dire sulla promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto e dello sviluppo della democrazia negli Stati membri. Questo impegno sarà approfondito nel capitolo 5.7.

Alla luce delle sfide attuali, la *NATO* con i suoi 29 membri pone nuovamente una maggiore attenzione sulla protezione collettiva. Perde invece importanza la dimensione della sicurezza cooperativa e questo si ripercuote sulla politica di partenariato della *NATO* e quindi anche sul Partenariato per la pace (PPP). La *NATO* rimane tuttavia un importante quadro di riferimento per tutti gli Stati europei, anche per le sue operazioni in Afghanistan, in Kosovo e nel Mediterraneo (attualmente con un totale di 18 000 soldati). In tale contesto la Svizzera partecipa con un contingente dell'esercito in Kosovo. La Svizzera si impegna attivamente per mantenere il PPP. In particolare, si adopera negli ambiti concernenti la riforma del settore della sicurezza, la formazione in materia di smantamento, la gestione e lo smaltimento sicuri di armi di piccolo calibro e delle loro munizioni e la pianificazione di emergenza civile. La Svizzera è inoltre un partner attivo nei fondi fiduciari per i progetti del PPP in Europa dell'Est, Asia centrale, Vicino Oriente e Africa del Nord, che hanno lo scopo di sostenere la smilitarizzazione e la trasformazione delle forze armate. Nell'ambito cibernetico la Svizzera ha approfondito la propria collaborazione anche con la *NATO*: partecipa ad esempio a esercitazioni e intende diventare Stato partner del «Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence» che ha sede a Tallinn.

L'*Unione europea* rischia di perdere capacità trasformativa in alcune aree ai suoi confini. La trasformazione degli Stati vicini verso la democrazia e un'economia di mercato si rivela difficile, tra l'altro perché in questo processo gli attuali candidati all'adesione partono da un livello più basso rispetto ai Paesi che hanno aderito precedentemente. La politica estera e di sicurezza comune (PESC) rimane un compito impegnativo. L'UE ha tuttavia dimostrato capacità d'azione ad esempio nell'applicazione di sanzioni nei confronti della Russia. La decisione di rafforzare la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) mediante la «cooperazione strutturata permanente» e la decisione di collegare la PSDC alla politica della migrazione dell'UE, in fase di costituzione, fanno sì, non da ultimo, che la PESC resti un importante quadro di riferimento per la Svizzera. Con il loro concetto globale di sicurezza e i loro valori, l'UE e i suoi Stati membri rappresentano per la Svizzera stretti partner nella promozione di una maggiore sicurezza.

La cooperazione tra l'UE e la Svizzera nel quadro della PESC è stata finora modesta. Tuttavia, la partecipazione della Svizzera a diverse missioni civili e militari dell'UE è apprezzata. La cooperazione nell'ambito della sicurezza interna è particolarmente intensa. L'obiettivo di rafforzare l'architettura di Schengen per la lotta al terrorismo si colloca nell'interesse della Svizzera. Il sistema di informazione Schengen acquisisce sempre più importanza per il lavoro quotidiano delle autorità di polizia, di frontiera e di migrazione. Oltre alla cooperazione Schengen, la Svizzera verifica caso per caso il proprio interesse a partecipare a nuovi strumenti volti a rafforzare la cooperazione. Questo lo dimostra ad esempio la cooperazione di Prüm, che consente lo scambio di profili DNA, impronte digitali e dati relativi ai veicoli e ai loro deten-

tori. In qualità di Stato terzo di Europol, la Svizzera beneficia anche di prestazioni di appoggio e partecipa a indagini internazionali. La Svizzera è inoltre membro di un gruppo informale di Stati europei (G15) interessati dai temi del terrorismo e dei viaggi all'estero con finalità jihadiste.

Oltre alla cooperazione con le istituzioni di sicurezza, la Svizzera promuove la cooperazione in materia di sicurezza mediante formati di dialogo plurilaterale. Ne è un esempio il formato DACHLI¹⁴ che consente ai ministri degli affari esteri dei Paesi germanofoni di approfondire questioni legate all'OSCE. Nel 2017, per la prima volta, anche la ministra della difesa tedesca ha incontrato nel quadro di un incontro DACH i suoi omologhi austriaco e svizzero. La Svizzera ha inoltre istituzionalizzato numerosi dialoghi bilaterali con Stati europei, tra cui figurano anche la Russia e la Turchia. Il fatto che la Svizzera voglia attenersi a un dialogo essenziale e confidenziale, in particolare in contesti di crisi, fa parte del suo profilo autonomo in politica estera. Inoltre, i dialoghi bilaterali costituiscono per la Svizzera il quadro adeguato per adoperarsi in favore dei propri valori. Per questa ragione, la Svizzera svolge ad esempio consultazioni annuali con la Russia in materia di diritti umani e tematizza i diritti umani in modo sistematico in occasione di consultazioni e incontri politici di alto livello, nel 2017 ad esempio con Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Ucraina e Tagikistan.

Impegno subregionale per la sicurezza europea: l'esempio dei Balcani occidentali

Un terzo tema prioritario di politica estera volto a rafforzare la sicurezza europea è rappresentato dall'impegno in favore della stabilità subregionale mediante gli strumenti della cooperazione internazionale. Questo è illustrato qui di seguito con l'esempio dei Balcani occidentali¹⁵. Le guerre degli anni Novanta hanno reso evidente quanto i Balcani occidentali siano importanti per la sicurezza dell'Europa e della Svizzera. Due decenni dopo gli accordi di Dayton e la fine della guerra in Kosovo, la situazione nel complesso è migliorata. Tuttavia, non c'è ancora la garanzia di una pace permanente. Nonostante siano stati ottenuti progressi considerevoli – anche nella cooperazione regionale – restano diverse difficoltà importanti da affrontare: il nazionalismo, questioni irrisolte riguardanti le frontiere, tensioni etniche talvolta volontariamente fomentate, la corruzione e la criminalità organizzata. A questo si aggiungono una bassa crescita economica, un alto tasso di disoccupazione giovanile e il fatto che la creazione di istituzioni inclusive e dello Stato di diritto si sia arenata. Inoltre, nella regione si osserva una situazione di crescente concorrenza tra l'UE, la Russia e la Turchia che ostacola l'ulteriore stabilizzazione.

La Svizzera è attiva nei Balcani occidentali dagli anni Novanta e attua le strategie di cooperazione concordate dall'Amministrazione federale per l'Albania, la Bosnia e l'Erzegovina, il Kosovo, la Macedonia e la Serbia. In questa regione, la Svizzera fa parte di quei pochi attori a cui tutte le parti coinvolte riconoscono imparzialità e credibilità. Tra gli obiettivi delle sue strategie figurano la promozione della demo-

¹⁴ Germania, Austria, Svizzera, Liechtenstein e Lussemburgo.

¹⁵ Le attività della cooperazione internazionale della Svizzera in Ucraina e nel Caucaso meridionale sono già state tematizzate in relazione ai contributi volti a superare la situazione di crisi dell'ordine europeo.

crazia e dello Stato di diritto così come la decentralizzazione affinché le decisioni politiche siano più vicine ai cittadini. Come risultato si può menzionare ad esempio la quota di donne nella politica albanese, che nel 2017 è aumentata ad oltre un terzo in tutti i Parlamenti comunali. Altre priorità sono la creazione di posti di lavoro, la formazione professionale orientata al mercato e la riforma del sistema sanitario e dell'approvvigionamento idrico. La Svizzera intrattiene partenariati efficienti in materia di migrazione con la Bosnia e l'Erzegovina, il Kosovo e la Serbia. In Kosovo, la Svizzera sostiene il dialogo dell'UE tra Belgrado e Pristina nel quadro della promozione civile della pace. In questo contesto, dal 2010 la Svizzera gestisce una piattaforma di dialogo che consente ai rappresentanti serbi e kosovari di Governo, Parlamento e società civile di discutere di questioni relative al processo di normalizzazione. La Svizzera si impegna inoltre a favore dell'elaborazione del passato e della protezione dei diritti umani.

Secondo la decisione del Consiglio federale, a partire da aprile 2018 l'effettivo massimo della Swisscoy deve essere ridotto, portando il numero di militari dell'esercito da 235 a 190. A ottobre 2019 è prevista un'ulteriore riduzione di 165 militari dell'esercito. Con questo le spese attuali diminuiranno da 44,2 milioni a circa 33,2 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), insieme al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), di riferire entro la fine del 2018 sulle possibilità disponibili per ricollocare i mezzi impiegati in ambito militare in favore della promozione civile della pace. Il contributo dell'esercito svizzero in Bosnia ed Erzegovina per l'EUFOR ALTHEA sarà portato avanti con un massimo di 27 militari dell'esercito. Anche in questo ambito, l'impegno militare e civile per una maggiore stabilità nei Balcani occidentali rappresenta un contributo alla sicurezza della Svizzera. La Svizzera e la comunità internazionale dovranno valutare regolarmente il proprio impegno considerando lo sviluppo della situazione nella regione.

3 La questione europea al centro della politica estera

I prossimi quattro capitoli illustrano l'attuazione delle priorità della Strategia di politica estera 2016–2019. La prima questione riguarda le relazioni con l'UE, poiché il modo in cui la Svizzera le imposta è di fondamentale importanza. L'UE è di gran lunga il partner commerciale più importante del nostro Paese: nel 2017 circa il 53 per cento delle esportazioni erano destinate all'UE, mentre circa il 71 per cento delle nostre importazioni provenivano da quest'area. Al contempo, sempre nel 2016, filiali di ditte svizzere vi gestivano circa 800 000 posti di lavoro.

Come spiegato nel primo capitolo, alla fine dell'anno in rassegna l'UE dava l'impressione di una maggiore stabilità a paragone degli anni precedenti. L'economia nell'UE e in tutta la zona euro si presentava solida come non era più stata dal 2011. La progressiva distensione della crisi del debito, fino alla metà del 2017 argomento centrale degli incontri dell'Eurogruppo, ha contribuito al quadro positivo. La ripresa economica del mercato d'esportazione più importante ha avuto ripercussioni positive anche per la Svizzera. L'euro ha ripreso vigore rispetto al franco svizzero, un sollievo per le esportazioni elvetiche. Nell'anno in rassegna anche la

situazione nell'ambito della migrazione è un po' più distesa dell'anno precedente. Al contempo si continua a cercare una politica europea al riguardo che offra coerenza.

Contrariamente a quanto auspicato, le relazioni tra la Svizzera e l'UE nell'anno in rassegna non si sono normalizzate. Negli ultimi anni la situazione è stata tesa poiché l'UE ha bloccato alcuni dossier bilaterali dopo la votazione sull'articolo 121a della Costituzione federale¹⁶. I lavori hanno potuto essere riavviati per svariati dossier ancora aperti, ma in quelli in cui l'UE ravvede un nesso con l'accesso al mercato e dunque con la questione di una soluzione istituzionale non è stato possibile fare progressi. Un nuovo divario si è aperto sul riconoscimento dell'equivalenza della normativa svizzera nel settore borsistico: la Commissione europea ha sì riconosciuto l'equivalenza poco prima della fine dell'anno, ma solo per dodici mesi e ne fa dipendere il seguito da futuri progressi nei negoziati su questioni istituzionali. Ciò evidenzia come la normalizzazione delle relazioni con l'UE resti un processo fragile e a rischio e come l'obiettivo di assicurare un rapporto regolamentato, cooperativo ed evolutivo con l'UE, conformemente alla Strategia di politica estera 2016–2019, non sia ancora raggiunto.

3.1 Le relazioni con l'UE tra normalizzazione e divari permanenti

La revisione della legge sugli stranieri¹⁷, compatibile con l'Accordo di libera circolazione e decisa a dicembre 2016 dal Parlamento al fine di attuare l'articolo 121a della Costituzione federale svizzera (Cost.), ha creato la condizione per normalizzare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

A gennaio 2017 sono entrate in vigore, come fase preliminare, l'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia¹⁸ e la completa associazione della Svizzera al programma quadro di ricerca dell'UE «Horizon 2020». Inoltre in primavera è stato ripreso il dialogo su dossier fino ad allora bloccati. Ad aprile la presidente della Confederazione Doris Leuthard e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker si sono incontrati e hanno deciso una tabella di marcia al fine di riprendere i lavori in altri dossier ancora aperti.

A novembre, in occasione di un secondo incontro tra la presidente della Confederazione e il presidente della Commissione europea a Berna, è stato possibile delineare un bilancio dei progressi fatti, che in quel momento si presentava nel complesso positivo. Degno di nota è in particolare l'aggiornamento dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità¹⁹ (Mutual Recognition Agreement, MRA), avvenuto a luglio. In sette settori di prodotti in cui le disposi-

¹⁶ RS 101

¹⁷ FF 2016 7955

¹⁸ A prescindere dall'attuazione dell'art. 121a Cost., l'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione Svizzera-UE si è svolta normalmente. Il 10 maggio 2017 il Consiglio federale ha inoltre deciso di invocare la clausola di salvaguardia prevista dall'ALC nei confronti dei cittadini bulgari e rumeni. Dato che quantitativamente le condizioni previste nell'Accordo erano soddisfatte, il 1° giugno 2017 i permessi di soggiorno superiori a un anno sono contingentati per i prossimi dodici mesi e liberati trimestralmente.

¹⁹ RS 0.946.526.81

zioni dell'UE e quelle della Svizzera hanno subito modifiche è stato possibile mantenere l'accesso al mercato. Alla fine di dicembre l'Accordo è stato aggiornato per altri quattro settori di prodotti.

In occasione dell'incontro è stato anche firmato un accordo per il collegamento dei sistemi per lo scambio delle quote di emissione tra il nostro Paese e l'UE. Questo collegamento è il primo al mondo ad essere negoziato fra Stati e conferma lo scambio di quote di emissioni quale importante strumento di politica climatica. Inoltre uno scambio epistolare di dicembre ha gettato le basi per una stretta collaborazione scientifica con l'Agenzia europea per le sostanze chimiche. È stato poi possibile annunciare la ripresa dei negoziati sulla collaborazione della Svizzera con l'Agenzia ferroviaria europea e sulla partecipazione della Svizzera all'agenzia per il sistema europeo di navigazione satellitare globale, finora bloccati. Il decreto sull'aggiornamento dell'Accordo Assicurazione Svizzera-UE, che verrà deciso prossimamente, è stato registrato quale risultato concreto. Già ad aprile la Svizzera e l'UE avevano firmato un accordo amministrativo che permette una collaborazione più intensa nell'ambito dell'aiuto umanitario e della protezione della popolazione in Svizzera e all'estero. La conclusione del cosiddetto «Pillar Assessments» ad ottobre ha creato la base per la presentazione di progetti svizzeri per un finanziamento con strumenti dell'UE.

In contrapposizione con questi successi, invece, in altri dossier ancora aperti, non è stato possibile fare progressi. L'UE li vincola alla soluzione di questioni istituzionali, ad esempio negli ambiti politici della sanità, dei media e della cultura, ma anche al riconoscimento dell'equivalenza nel settore borsistico.

Alla luce dello sviluppo complessivo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE dall'inizio dell'anno, il Consiglio federale ha deciso a novembre di preparare un ulteriore contributo svizzero al fondo di coesione per Paesi UE selezionati. I dialoghi esplorativi condotti preliminarmente con eventuali Paesi partner hanno permesso di stabilirne le esigenze e gli interessi, in particolare negli ambiti prioritari formazione professionale e migrazione definiti dal Consiglio federale. Il Collegio governativo ha quindi incaricato il DFAE di preparare entro marzo 2018 un progetto di attuazione di questo nuovo contributo da mandare in consultazione, d'intesa con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Dalla fine della Guerra fredda la Svizzera sostiene gli Stati dell'Europa dell'Est nel quadro della cooperazione con l'Europa dell'Est. L'impegno richiede relazioni bilaterali solide ed economicamente fiorenti con gli Stati partner. Dal 2007 la Svizzera ha fornito un contributo autonomo volto a diminuire le disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata e in questo contesto ha sostenuto progetti in tredici Paesi membri dell'UE. Nell'anno in rassegna sono stati conclusi tutti i 210 progetti nei dieci Paesi che nel 2004 sono diventati membri dell'UE.

Alla fine del 2017 si può constatare che l'obiettivo di normalizzare i rapporti bilaterali tra la Svizzera e l'UE non è ancora stato raggiunto poiché la Commissione europea a dicembre ha limitato ad un anno la propria decisione sul riconoscimento dell'equivalenza del Governo svizzero nel settore borsistico ai sensi dell'articolo 23 del «Markets in Financial Instruments Regulation», di cui sopra. Resta perciò aperto se dopo il 2018 i commercianti UE potranno continuare a trattare presso una borsa svizzera le azioni svizzere ammesse anche alle altre borse dell'Unione europea. La

Commissione ha vincolato la prosecuzione del riconoscimento dell'equivalenza ai progressi nei negoziati su un accordo quadro istituzionale. Il Consiglio federale ha criticato questo vincolo ritenendolo poco realistico e discriminatorio; inoltre vede nella decisione dell'UE un tentativo di indebolire la piazza finanziaria svizzera. Per questo motivo ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di presentare entro la fine di gennaio 2018 proposte su come riequilibrare questo tentativo di indebolire la piazza economica svizzera, ad esempio abrogando la tassa di bollo. Al contempo si riserva di procedere ad una nuova valutazione dei lavori per la consultazione di un ulteriore contributo della Svizzera al fondo di coesione per Paesi membri dell'UE selezionati. Il Consiglio federale ha messo in evidenza come per superare le attuali divergenze sia necessario un dialogo imparziale in un clima di fiducia.

Da alcuni anni lo sviluppo della via bilaterale si interrompe quando un accordo settoriale tange le questioni istituzionali connesse al mutuo accesso al mercato. Per questo motivo dal 2008 non è stato possibile concludere nuovi accordi di accesso di mercato tra la Svizzera e l'UE. I negoziati con l'UE su questioni istituzionali sono proseguiti nel 2017. Dal 2014 ad oggi hanno avuto luogo diciannove cicli di negoziati in cui è stato possibile fare progressi in diversi ambiti; ciononostante si è ancora lontani da una soluzione. Il Consiglio federale vuole proseguire e concludere i negoziati se si riesce a trovare una soluzione che sia nell'interesse della Svizzera.

3.2 La Brexit e la Svizzera

Il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha annunciato formalmente all'UE il proprio ritiro. I negoziati a questo scopo sono iniziati a giugno. L'UE ha deciso di condurre le trattative in due fasi: e i negoziati sul rapporto dopo il ritiro avrebbero avuto luogo solo in seguito a sufficienti progressi raggiunti nelle contrattazioni sulle condizioni di ritiro. Punti centrali dei negoziati sul ritiro sono lo statuto dei cittadini europei nel Regno Unito e dei cittadini britannici nell'UE, il confine tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda e gli impegni finanziari del Regno Unito nei confronti dell'UE. Il Consiglio europeo a dicembre ha constatato che la condizione posta di raggiungere sufficienti risultati nei negoziati sul ritiro è soddisfatta e che dunque la seconda fase delle trattative sul futuro rapporto tra l'UE e il Regno Unito può essere avviata. L'avvio di queste trattative è previsto a primavera 2018. Ambedue le parti sono interessate ad una fase di transizione che duri dal momento del ritiro del Regno Unito dall'UE fino all'entrata in vigore del futuro rapporto. Al momento sembra che il Regno Unito intenda arrivare ad un rapporto basato su un ampio accordo di libero scambio. In tal caso un'eventuale risoluzione del rapporto del Regno Unito con l'UE si differenzerebbe dal rapporto Svizzera-UE che si basa su un accesso selettivo al mercato interno.

La decisione del Regno Unito di lasciare l'UE ha un'incidenza anche sulle future relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito che si basano in maniera determinante sugli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Al fine di mantenere ed eventualmente approfondire gli attuali rapporti bilaterali tra la Svizzera ed il Regno Unito, il Consiglio federale persegue la strategia decisa ad ottobre 2016 sui futuri

rapporti tra i due Paesi. Lo scopo principale della strategia è garantire lo status quo per quel che riguarda i diritti e i doveri al momento del ritiro del Regno Unito dall'UE e anche in seguito. Nell'anno in rassegna su questo argomento sono stati condotti svariati colloqui esplorativi tra gli uffici svizzeri e britannici e i contatti politici sono stati intensificati.

3.3 Collaborazione nei settori della sicurezza e della migrazione

Negli ultimi anni la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel settore della sicurezza interna si è intensificata e sviluppata. A novembre è stato parafato il testo di un protocollo che permette alle autorità svizzere di perseguimento penale di accedere alla banca di dati Eurodac. Inoltre i negoziati sulla partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm, che consente lo scambio di profili DNA, impronte digitali e dati relativi ai veicoli e ai loro detentori, sono stati conclusi. L'accesso a questi strumenti permette alla Svizzera di approfondire in modo selettivo la collaborazione con altri Paesi UE al di là della propria associazione agli accordi di Schengen e Dublino. Il nostro Paese intende raggiungere anche un accesso diretto al sistema di informazione Europol al fine di impedire lacune nella sicurezza a causa di ritardi nello scambio di informazioni.

Nel 2017 l'acquis di Schengen si è sviluppato sul continente europeo all'ombra della minaccia terroristica. Ora anche le persone che hanno diritto alla libera circolazione sottostanno ad un controllo alle frontiere esterne dello spazio Schengen. L'introduzione del sistema «Entry/Exit» prevede anche la registrazione biometrica di cittadini di Stati terzi che entrano per un breve soggiorno. Gli Stati Schengen hanno inoltre deciso un adeguamento della direttiva europea sulle armi al fine di rendere più difficile l'accesso alle armi più pericolose. Nel quadro dei propri diritti di partecipazione, la Svizzera si è impegnata per disposizioni proporzionali e norme specifiche che rendono possibile continuare la tradizione svizzera concernente l'arma di servizio. La Svizzera partecipa anche alle misure congiunte per proteggere le frontiere esterne dello spazio Schengen che assumono un ruolo importante nella politica della migrazione e della sicurezza del nostro Paese. Nell'anno in rassegna il Parlamento ha approvato il recepimento e la trasposizione dell'ordinanza concernente la nuova Guardia costiera e di frontiera europea che sostituisce Frontex, cui l'Amministrazione federale delle dogane aveva partecipato dal 2011 con il Corpo delle guardie di confine. La Svizzera mette a disposizione del nuovo organo, oltre agli ordinari interventi, sedici guardie di confine per la nuova riserva di reazione rapida.

Nel 2017 le consultazioni sul nuovo testo del regolamento di Dublino sono proseguite con difficoltà poiché non è stato possibile mettersi d'accordo sul meccanismo di ripartizione proposto con il quale suddividere in modo equo, tra gli Stati partecipanti al sistema Dublino, la valutazione delle domande di asilo in situazione di crisi. Nel quadro della sua partecipazione volontaria al programma «Relocation», la Svizzera tra il 2015 e il 2018 accoglie circa 900 persone che cercano protezione provenienti dall'Italia e 600 dalla Grecia ed è dunque in grado di adempiere a quanto promesso. Nel periodo in esame ha inoltre aumentato il proprio sostegno alle attività

dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e ha inviato fino a quattordici esperti in centri governativi di registrazione italiani e greci. Nel 2017 la situazione migratoria ha perso un po' dell'urgenza degli anni precedenti, probabilmente a causa della chiusura della via dei Balcani, dell'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016 e degli sforzi per arginare la migrazione lungo la rotta del Mediterraneo. La Commissione europea si è concentrata, oltre che su una maggiore protezione delle frontiere, anche sullo sviluppo di un'ampia politica estera concernente la migrazione e sulla cooperazione con i Paesi di transito e di provenienza. La Svizzera ha sottolineato nello scambio di esperienze con i Paesi membri dell'UE i vantaggi dell'approccio completo e comune che caratterizza la propria collaborazione con i Paesi di transito e provenienza.

Inoltre la Svizzera ha partecipato all'impegno dell'UE a favore di un vicinato europeo pacifico e stabile nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune: è proseguito l'invio di circa trenta esperti civili e militari con le missioni europee per la pace in Ucraina, nel Sahel e nei Balcani occidentali. Anche la prima partecipazione della Svizzera ad un progetto di cooperazione con l'Agencia europea per la difesa è una conseguenza della collaborazione nella politica della sicurezza.

3.4 Questioni in materia fiscale e commerciale

Nel 2017 l'UE ha ulteriormente ampliato le sue misure di lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento dei profitti delle imprese, in parte oltre le raccomandazioni del progetto «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS) dell'OCSE. A seconda dell'attuazione, alcune misure dovrebbero avere un impatto sull'attrattiva della piazza fiscale svizzera. In gennaio, il Consiglio dell'UE ha informato 92 Stati in merito alla sua valutazione della loro politica in materia fiscale nel settore dell'imposizione delle imprese sulla base del codice di condotta (Code of Conduct Group). Nel mese di giugno la Svizzera ha illustrato come intende adeguare il Progetto fiscale 17, criticato a livello internazionale, nel quadro del processo legislativo in corso. Come previsto, le conclusioni del Consiglio dell'UE del 5 dicembre non fanno figurare la Svizzera sulla lista nera UE degli Stati non cooperativi. Il nostro Paese è stato però citato in un allegato come uno di quegli Stati e giurisdizioni che sono in procinto di adeguare le proprie norme fiscali agli standard internazionali. Il Consiglio ha accolto positivamente l'impegno del nostro Paese relativo allo smantellamento dei suoi regimi fiscali criticati e ha manifestato l'auspicio che i relativi obblighi vengano attuati. Di fatto la Svizzera si trova in un tale processo con il Progetto fiscale 17.

Anche la politica commerciale bilaterale della Svizzera viene toccata dagli sviluppi a livello europeo. L'Accordo economico e commerciale globale (Comprehensive Economic and Trade Agreement) tra l'UE e il Canada è stato approvato dal Parlamento europeo nel mese di febbraio e ampie parti sono applicate a titolo provvisorio da settembre. Inoltre i negoziati concernenti un accordo di libero scambio tra l'UE e il Giappone si sono conclusi in dicembre ed è stato proposto l'avvio dei negoziati con l'Australia e la Nuova Zelanda. Alla luce di quanto esposto gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) valutano un aggiornamento del

loro accordo di libero scambio con il Canada. La Svizzera dispone di un accordo di libero scambio anche con il Giappone, per cui osserverà attentamente l'impatto dell'accordo che questo Paese concluderà con l'UE.

3.5 Relazioni strette con i Paesi confinanti

Sviluppare strette relazioni di fiducia con Germania, Francia, Italia, Liechtenstein e Austria rimane una delle priorità della politica estera. Un terzo delle esportazioni svizzere e quasi due terzi degli scambi con l'UE avvengono con i nostri Paesi limotrofi. Essi rappresentano anche la priorità tradizionale delle visite diplomatiche svizzere. Nell'anno in rassegna un terzo dei contatti ad alto livello ha interessato questi cinque Stati. Sul piano dei contenuti, oltre alla politica europea e alla libera circolazione delle persone, sono state oggetto di discussione soprattutto questioni concernenti l'infrastruttura del sistema dei trasporti, ma anche questioni in materia di ambiente, energia e sicurezza.

Le relazioni con la *Germania* si sono concentrate sui festeggiamenti del 150° anniversario dall'istituzione di una rappresentanza diplomatica a Berlino. Lo scambio è stato intenso – soprattutto negli ambiti concernenti l'Europa, la migrazione, il G20/le finanze, la sicurezza e i trasporti. Nell'anno in rassegna si sono svolte 13 visite del Consiglio federale. Dall'estate 2017, per la prima volta, un diplomatico tedesco è stato impiegato nel DFAE, dopo che un collaboratore del DFAE aveva precedentemente lavorato presso il Ministero degli affari esteri tedesco. Nel 2017 la collaborazione con la Germania in materia di politica per la pace è stata approfondita mediante l'attuazione di progetti comuni, in particolare nell'ambito della mediazione.

Nel rapporto con la Germania esistono tuttavia anche aspetti non soddisfacenti. La regolamentazione delle procedure di avvicinamento e di decollo all'aeroporto di Zurigo è stabile, ma per ragioni politiche i miglioramenti in materia di sicurezza sono bloccati. Poiché in Germania la ratifica dell'accordo del 2012 è stata sospesa, manca alla Svizzera la certezza del diritto e della pianificazione. L'interruzione del corridoio ferroviario Reno-Alpi, causata da un'avaria presso Rastatt e durata più di 7 settimane, ha reso evidente le lacune del trasporto ferroviario europeo e ha ulteriormente rallentato il potenziamento del tratto tra Karlsruhe e Basilea che era stato concordato con la Germania già nel 1996. Pertanto, la Svizzera ha proposto un miglioramento della coordinazione internazionale mediante gli organi dei corridoi ferroviari europei. La Svizzera ha inoltre concordato con la Germania, ad alto livello politico, di analizzare l'evento e di trarne i relativi insegnamenti.

Tra i numerosi contatti con la *Francia* figurano la visita a Parigi della presidente della Confederazione al presidente Emmanuel Macron, poco dopo la sua entrata in carica a maggio, e la visita del nuovo capo del DFAE al ministro degli esteri Jean-Yves Le Drian a dicembre. In diversi ambiti, il quadro istituzionale con la Francia è stato ulteriormente sviluppato. L'accordo tra la Svizzera e la Francia sulla fiscalità applicabile all'aeroporto di Basilea-Mulhouse è entrato in vigore a fine 2017. Esso disciplina condizioni quadro favorevoli allo sviluppo dell'infrastruttura dell'aeroporto per i prossimi anni. Sono terminati i lavori relativi allo scioglimento della Convenzione concernente l'assistenza degli indigenti, conclusa con la Francia nel

1931 e denunciata da quest'ultima nel 2016. È stata confermata la validità del debito francese, in particolare nei confronti dei Cantoni svizzeri, e uno scambio epistolare tra i due ministri degli esteri ha consentito di fissare il pagamento concordato di 41,5 milioni di franchi da parte della Francia per il 2019. Si sono inoltre tenuti colloqui tecnici relativi al progetto del raccordo ferroviario all'aeroporto di Basilea-Mulhouse. La Francia e la Svizzera hanno ripreso il dialogo sulle questioni fiscali e sull'accesso ai mercati finanziari. Anche nell'ambito della protezione del patrimonio culturale è stato possibile approfondire la collaborazione. La sede della fondazione ALIPH per la protezione dei beni culturali in pericolo, un'iniziativa lanciata dalla Francia e dagli Emirati Arabi Uniti, è stata collocata a Ginevra. Infine, è stato possibile ottenere progressi nel trasporto ferroviario transfrontaliero.

Nell'anno in rassegna anche con l'Italia sono stati curati stretti contatti. La visita a Roma della presidente della Confederazione, a maggio, e diversi incontri a livello dei ministri degli esteri, tra cui la prima visita all'estero del consigliere federale Ignazio Cassis, hanno consentito di discutere in particolare la politica europea, questioni fiscali e le problematiche in materia di migrazione. Nell'ambito Schengen/Dublino, la collaborazione al confine italo-svizzero funziona bene. In occasione della seduta della Commissione intergovernativa «Consulta», tenutasi a settembre a Lugano, è stato deciso di migliorare la coordinazione delle misure per la promozione della lingua italiana, della protezione del patrimonio culturale e dei progetti comuni, in particolare nel settore del cinema. Inoltre, nel quadro della cooperazione transfrontaliera con l'Italia, la «Regio Insubrica» si è consolidata come importante forum tra il Cantone Ticino e le regioni Lombardia e Piemonte. Nel settore dei trasporti, la linea ferroviaria tra Mendrisio e Varese è entrata in servizio.

Tuttavia, anche nel 2017, alcune questioni sono rimaste in sospeso. Nell'anno in rassegna i dibattiti sulle questioni fiscali e su altri temi riguardanti l'accesso al mercato per i servizi finanziari transfrontalieri e l'enclave italiana Campione d'Italia sono proseguiti senza ottenere progressi significativi. Nonostante un importante lavoro di convincimento da parte della Svizzera, l'accordo sull'imposizione dei frontalieri, parafato nel 2015, non è stato ancora firmato.

Nell'anno in rassegna sono state curate con il *Liechtenstein* relazioni strette e stabili a tutti i livelli. Il capo del Governo Adrian Hasler è stato ricevuto a maggio a Berna dalla presidente della Confederazione Leuthard in occasione della sua prima visita. Anche i nuovi membri del Governo, il vicecapo del Governo Daniel Risch e la ministra Dominique Gantenbein, sono stati ricevuti ad agosto a Berna. Il consigliere federale Cassis ha ricevuto la ministra degli esteri Frick a dicembre. A metà anno è entrata in vigore una nuova convenzione contro le doppie imposizioni.

L'intenso scambio di visite diplomatiche con l'*Austria* è stato contrassegnato tra l'altro dalla visita a Berna del nuovo presidente austriaco Alexander Van der Bellen a febbraio. A dicembre il consigliere federale Cassis ha incontrato a Vienna il suo allora omologo Sebastian Kurz. Sono stati discussi temi centrali concernenti l'Europa e la migrazione. A maggio, l'allora ministro dell'interno Wolfgang Sobotka ha visitato il centro per le procedure d'asilo a Zurigo e ha discusso con la consigliera federale Simonetta Sommaruga questioni in materia di migrazione. Nel 2017 anche la collaborazione nell'ambito militare e della polizia si è sviluppata in modo positivo. A luglio è entrato in vigore l'accordo riveduto tra la Svizzera, l'Austria e il

Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia tra le autorità doganali e di sicurezza²⁰, che mira a una cooperazione più efficace. Il 28 settembre è stato inoltre firmato un accordo riveduto in materia di polizia aerea²¹. In qualità di Stato ospite dell'OSCE, l'Austria è un partner importante della Svizzera nelle questioni di sicurezza. In questo ambito, il 2017 è stato caratterizzato da una cooperazione molto stretta, dovuta alla presidenza austriaca dell'OSCE.

3.6 Stati membri dell'UE e dell'AELS come partner importanti

Oltre agli Stati confinanti, la Svizzera attribuisce una particolare importanza a intrattenere buone relazioni con gli Stati membri dell'UE e dell'AELS. In questo contesto, oltre a trattare questioni bilaterali e multilaterali, essa mira soprattutto a sensibilizzare gli interlocutori a favore della via bilaterale e delle richieste della Svizzera in vista dell'uscita del Regno Unito dall'UE.

Ad aprile, prima dell'inizio della presidenza dell'Estonia all'UE, la presidente della Confederazione Leuthard si è recata a Tallin per degli incontri e a novembre ha visitato la Bulgaria che assumerà la presidenza dell'UE nel primo semestre del 2018. A giugno ha ricevuto in Svizzera il re dei Belgi. A inizio agosto si è recata a Copenaghen per un incontro di lavoro con il primo ministro danese Lars Løkke Rasmussen e ha visitato in seguito la Groenlandia. A fine novembre, su invito del presidente portoghese Marcelo Rebelo de Sousa, si è recata a Lisbona per una visita di Stato. Il predecessore dell'attuale capo del DFAE ha incontrato i suoi omologhi di Finlandia, Croazia, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia e Cipro. A ottobre, in occasione dei festeggiamenti del 100° anniversario delle relazioni diplomatiche tra la Svizzera e il Lussemburgo, si è svolto un incontro a livello dei ministri degli esteri. Il successo della campagna per ottenere lo status di osservatore presso il Consiglio artico ha inoltre portato a un'intensificazione dei contatti con i Paesi nordici.

Valutazione e prospettive

Nell'anno in rassegna la normalizzazione delle relazioni con l'UE è rimasta un'opera incompiuta. La questione dell'Europa rimarrà anche nel 2018 un tema centrale della politica estera. L'obiettivo strategico del Consiglio federale resta quello di consolidare la via bilaterale e di garantirne la sostenibilità. Questo è nell'interesse sia della Svizzera e della sua economia sia dell'UE, per la quale la Svizzera rappresenta il terzo partner economico più importante.

Il Consiglio federale mira a una soluzione che possa offrire l'accesso al mercato interno dell'UE e la certezza del diritto e che sia sostenibile sia dal punto di vista della politica interna sia da quello della politica estera. Tuttavia, questo presuppone che la Svizzera e l'UE trovino un'intesa sui punti essenziali relativi all'impostazione delle relazioni bilaterali. Per questo, da un lato, è necessario avviare in Svizzera un dibattito obiettivo sulla politica europea. Dall'altro, la soluzione

²⁰ RS 0.360.163.1

²¹ FF 2017 5171

dipenderà anche dalla volontà dell'UE di tenere conto di ciò che in Svizzera è praticabile dal punto di vista della politica interna.

Le relazioni con gli Stati confinanti e con le altre capitali europee si sono sviluppate in modi diversi. Occorre rafforzarle ulteriormente, non da ultimo nell'ottica della politica europea della Svizzera. Nell'ambito delle relazioni con gli Stati confinanti è inoltre necessario risolvere alcune questioni in sospeso. Questo vale in modo particolare per l'Italia; la firma dell'accordo bilaterale sull'imposizione dei frontalieri resta per la Svizzera un tema prioritario. Con la Germania, si mira a trovare un accordo sulle procedure di avvicinamento e di decollo all'aeroporto di Zurigo. Infine, nel 2018 il Consiglio federale attribuirà una particolare attenzione al Regno Unito – questo alla luce dei negoziati sulla Brexit e in vista del nuovo assetto delle relazioni bilaterali che ne deriva.

4 Supporto globale progressivo della politica estera svizzera

In un mondo multipolare l'Europa resta il punto di riferimento centrale per la politica estera svizzera. I cambiamenti globali dei rapporti di forza mondiali illustrati al capitolo 1 richiedono però una politica in materia che sia anche spiccatamente globale. Il fatto di non essere membro dell'UE e la volontà del nostro Paese di seguire una politica estera indipendente impongono sforzi bilaterali e multilaterali che permettano alla Svizzera di rappresentare efficacemente i propri interessi e valori nel mondo globalizzato. Relazioni più approfondite con Stati extraeuropei sono sempre più un importante complemento alla politica europea della Svizzera.

Negli ultimi anni si è assistito a un aumento della mondializzazione della politica estera svizzera. Già a metà dell'ultimo decennio il Consiglio federale aveva identificato il Brasile, la Cina, l'India, il Giappone, la Russia, il Sudafrica, la Turchia e gli Stati Uniti come una serie di Paesi prioritari extraeuropei con cui il nostro Paese avrebbe dovuto perseguire un dialogo istituzionalizzato e strette relazioni economiche. Nella strategia di politica estera 2016–2019 del Consiglio federale l'approfondimento delle relazioni con i partner globali e con le organizzazioni regionali extraeuropee rappresenta una delle quattro priorità strategiche. Su questa base la Svizzera ha intensificato le sue relazioni con numerosi Stati e attori fuori dall'Europa.

Di seguito vengono illustrate alcune attività svizzere svolte nell'anno in rassegna a seconda della regione. A complemento delle informazioni fornite al capitolo 1, vengono spiegate le principali linee di sviluppo della politica regionale.

4.1 Continente americano

La politica estera e di sicurezza dell'amministrazione Trump continua a perseguire l'obiettivo di mantenere lo status di prima potenza mondiale degli Stati Uniti. L'uscita dal TTP e dall'accordo sul clima di Parigi, l'attitudine passiva rispetto alle istituzioni di Bretton-Woods e la riduzione dell'impegno presso l'ONU offrono

tuttavia a concorrenti come la Cina un'occasione per rivestire un ruolo più importante nell'impostazione dell'ordine internazionale.

La fermezza del presidente Trump nell'attuare le promesse fatte durante la campagna elettorale, come la rinegoziazione del NAFTA o la costruzione del muro lungo la frontiera messicana, ha condotto a un peggioramento delle relazioni degli Stati Uniti con gli Stati limitrofi. Nel frattempo in America del Sud gli Stati del «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR) riprendono un certo slancio sotto l'effetto dell'Argentina che ha ritrovato la via della crescita. Anche l'alleanza del Pacifico ha ripreso velocità. Sotto il nuovo governo di transizione il Brasile mostra segni di una ripresa economica. Il Paese rimane tuttavia sotto pressione a causa degli affari di corruzione inerenti lo scandalo Petrobras. Gli scandali concernenti personalità di alto livello politico hanno scosso tutto il continente e hanno comportato l'apertura di procedimenti giudiziari in diversi Stati. La violenza in America centrale spinge la migrazione da Guatemala, Honduras e El Salvador verso nord e causa una crisi di rifugiati di cui sinora non si era tenuto sufficientemente conto, soprattutto in Messico. Il Venezuela scivola sempre più in una profonda crisi politica, economica ed umanitaria, accompagnata da scontri sanguinosi con l'opposizione.

In questo contesto in rapida mutazione la Svizzera punta ad ampliare la sua buona rete di relazioni per garantire i propri interessi. Le relazioni tra il nostro Paese e gli Stati Uniti, il secondo maggiore partner economico e principale destinatario di investimenti diretti dalla Svizzera, rimangono buone, variate e improntate alla collaborazione concreta. Dal punto di vista del nostro Paese sono prioritari il mantenimento e il rafforzamento delle condizioni quadro nel settore delle relazioni economiche e finanziarie nonché la collaborazione nell'ambito della pace e della sicurezza. La Svizzera svolge in particolare il ruolo di potenza protettrice degli Stati Uniti in Iran. Esiste una stretta cooperazione anche nei settori della promozione del commercio e degli investimenti, della formazione e della formazione professionale orientate al mercato, della prevenzione dell'estremismo violento, della lotta al terrorismo, del recupero di beni e della salute. Nel dialogo con i rappresentanti del governo degli Stati Uniti, ai sensi di un partenariato costruttivo, la Svizzera ha però anche espresso le sue preoccupazioni rispetto a talune misure. Ciò concerne ad esempio il riconoscimento unilaterale di Gerusalemme quale capitale di Israele.

La Svizzera ha inoltre rafforzato le sue relazioni a livello presidenziale (Argentina, Bolivia, Perù) e ministeriale (Canada) con altri Paesi del Continente americano. Nel settore della promozione della pace la Svizzera continua ad offrire sostegno alla Colombia, in particolare per l'attuazione dell'accordo di pace con le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC) e nei negoziati del governo colombiano con l'Esercito di liberazione nazionale (ELN). La Svizzera si impegna inoltre nella lotta contro la corruzione e l'impunità in America centrale e nell'ambito della cooperazione giudiziaria con il Brasile. Nel quadro della cooperazione allo sviluppo la Svizzera promuove progetti in Bolivia, Haiti, Colombia, Cuba, Perù e in America centrale. Il nostro Paese sostiene la riforma comunale e la decentralizzazione per coinvolgere meglio i cittadini nelle decisioni politiche. In America centrale la Svizzera si impegna nella riforma della giustizia e nella gestione del passato per diminuire in modo mirato cause di conflitto. Vengono pure promossi la creazione di posti di lavoro e

di reddito nonché sostenute misure per proteggere le popolazioni più povere dalle ripercussioni del cambiamento climatico e della penuria di acqua. Anche per quanto concerne la promozione dei diritti umani la Svizzera accorda particolare importanza ai suoi contatti con i Paesi americani e se del caso prende posizione, come nel caso dell'esacerbazione della violenza in Venezuela.

Allo scopo di rafforzare i propri interessi, la Svizzera ha concluso partenariati, come ad esempio quello con il Messico, nel settore della migrazione globale. Il nostro Paese protegge i propri interessi anche collaborando con organizzazioni regionali come l'Organizzazione degli Stati Americani (OEA), l'alleanza del Pacifico e la Comunità dei Caraibi (CARICOM).

4.2 Asia e Pacifico

Anche nel 2017 le potenze Cina e India hanno caratterizzato la politica regionale e gli sviluppi economici nella regione Asia-Pacifico. La Cina si impegna maggiormente non solo nella politica globale ma mira anche a un ordinamento internazionale che tenga meglio conto dei propri bisogni. Come menzionato al capitolo 1, con la «Nuova via della seta» (One Belt One Road) la Cina ha realizzato un altro progetto importante. Nel frattempo l'India, grazie alla sua crescita economica pluriennale, dispone di maggiore potere e anche perché il subcontinente influisce sempre più sull'ordinamento regionale. Di conseguenza le rivalità tra India e Cina hanno subito un'impennata, mentre la regione è dominata da conflitti irrisolti come quelli in Afghanistan e nel Kashmir nonché dalla difficile transizione politica in Paesi come il Nepal o lo Sri Lanka. D'altra parte gli Stati Uniti hanno lasciato un vuoto ritirandosi dal TPP. Questo Paese tuttavia resta un importante attore in Asia ed è soprattutto un alleato di centrale importanza per Paesi come la Corea del Sud e il Giappone.

In Asia orientale la Svizzera ha potuto rafforzare ulteriormente le relazioni bilaterali con la Cina, soprattutto in occasione della visita di Stato del presidente cinese in gennaio e nel quadro di altri contatti di alto livello nonché mediante gli esistenti dialoghi settoriali. Ciò concerne ad esempio i settori del libero scambio, delle questioni finanziarie, dei diritti dell'uomo, della politica in ambito di sicurezza, della cooperazione internazionale, della scienza e dell'energia. Il «partenariato strategico innovativo» convenuto nel 2016 è stato inoltre confermato e ulteriormente concretizzato mediante un dialogo strategico annuale a livello di ministeri degli esteri. I contatti presidenziali o a livello ministeriale hanno permesso di condurre uno scambio di opinioni critico sui diritti dell'uomo. Infine la Svizzera ha avuto più volte l'occasione di esprimere ad alto livello il suo interesse (e anche quello dell'economia svizzera) per la nuova via della seta. Alla luce delle numerose e strette relazioni bilaterali con la Cina, è sensato per la Svizzera partecipare al progetto della nuova via della seta; al contempo però deve poter difendere in modo coerente le proprie richieste concernenti il rispetto del diritto internazionale e degli standard internazionali – diritti dell'uomo, Stato di diritto, finanziamento sostenibile di progetti e trasparenza. La piazza finanziaria di Hong Kong riveste un ruolo centrale nell'allacciamento dell'economia cinese all'economia globale, per cui sono stati rafforzati i relativi contatti con le autorità regionali.

La collaborazione bilaterale con il Giappone si fonda su un solido quadro legale di accordi bilaterali, in particolare nei settori dell'economia e della scienza. Nel corso dell'anno in rassegna è stato possibile rafforzare le relazioni per quanto concerne le questioni finanziarie, la ricerca e l'innovazione e lo scambio parlamentare. Come illustrato nel primo capitolo, le tensioni nella penisola coreana si sono impennate, poiché la Corea del Nord ha proseguito imperterrita con il suo programma nucleare e missilistico. La comunità internazionale ha quindi inasprito le sanzioni. La Svizzera ha attuato e severamente rispettato tutte le sanzioni dell'ONU concernenti questo Paese. Il nostro Paese ha condannato i test atomici nordcoreani in violazione del diritto internazionale. La Svizzera è convinta che soltanto mediante negoziati e un processo diplomatico possa essere trovata una soluzione per la problematica nucleare e di politica di sicurezza nella penisola coreana. Il nostro Paese si è già dichiarato pronto ad entrare nel merito di tutte le richieste che possono agevolare gli sforzi volti a promuovere la stabilità e la pace nella regione.

In Asia meridionale, la Svizzera ha intensificato le relazioni bilaterali con l'India. Nel frattempo il nostro Paese conduce numerosi dialoghi tematici, che si svolgono regolarmente, ad esempio sulla formazione professionale orientata al mercato e sul mercato finanziario. La visita presidenziale della presidente della Confederazione Doris Leuthard a Nuova Delhi a fine agosto aveva come obiettivo principale l'avanzamento delle lunghe trattative relative all'accordo di libero scambio tra l'India e l'AELS. Le relazioni con altri Stati dell'Asia meridionale sono state ulteriormente approfondite nel quadro di consultazioni politiche o incontri bilaterali a livello di alti funzionari, come ad esempio con il Bangladesh o lo Sri Lanka, con cui si mira a un partenariato in materia di migrazione. Anche nell'Asia del Sud-Est la Svizzera continua con la sua strategia per approfondire le relazioni con gli Stati della regione. Nel 2017 al centro delle visite bilaterali vi sono stati Singapore, le Filippine, il Myanmar e l'Indonesia. Nel quadro di contatti di alto livello sono state rafforzate le relazioni concernenti il centro finanziario Singapore e sono stati consolidati i contatti economici e scientifici con l'Indonesia, Paese del G20, mentre con il nuovo governo filippino è stato possibile intensificare lo scambio nei settori dell'estremismo violento e dello sviluppo economico.

Il pluriennale impegno in materia di politica della pace con il Myanmar è proseguito e sono stati condotti colloqui di alto livello concernenti il processo di pace, la transizione democratica e la protezione delle minoranze. La Svizzera ha ampliato il suo aiuto umanitario a seguito dell'aggravamento della crisi nello Stato federale Rakhine. Nell'area del Pacifico sono state ulteriormente promosse le relazioni con l'Australia nel quadro del dialogo politico, che si tiene a scadenza annuale. Al centro della collaborazione vi sono i settori economia, formazione e ricerca nonché la cooperazione multilaterale.

Un altro obiettivo importante della Svizzera è il potenziamento delle relazioni con le organizzazioni regionali dell'area Asia-Pacifico. Nel quadro del partenariato di dialogo settoriale con l'Associazione delle nazioni dell'Asia del Sud-Est (ASEAN) il nostro Paese è stato rappresentato per la prima volta in un incontro tra ministri degli esteri di questa associazione. Inoltre la Svizzera e l'ASEAN hanno convenuto un piano di lavoro comune per il periodo 2017–2021, in particolare nei settori della sicurezza umana e della riduzione del rischio di catastrofi. Oltre l'ASEAN la Svizzera

impiega l'«Asia-Europe Meeting» per approfondire le relazioni con partner europei ed asiatici e difendere richieste concrete.

4.3 Vicino e Medio Oriente, Nord Africa

In Vicino e Medio Oriente nonché in Nord Africa l'anno in rassegna è stato turbolento e marcato da confronti e da una situazione umanitaria tesa nelle regioni in crisi che devono far fronte a grandi esodi di massa. La situazione in Libia resta fragile. In Siria si continua a combattere sebbene sia stato possibile indebolire fortemente l'organizzazione Stato islamico. In Iraq le tensioni tra i vari gruppi etnici e religiosi e il referendum sull'indipendenza curdo fanno temere un pericoloso smembramento del Paese. Nello Yemen i colloqui di pace dell'ONU sono bloccati e al contempo la limitazione dell'accesso alle forniture di soccorso, politicamente motivata, rafforza la crisi umanitaria. In altri Stati i governi diventano sempre più autoritari e vanno contro coloro i quali chiedono una società aperta. Le considerevoli mutazioni di corso della politica americana, soprattutto il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele, contribuiscono pure alla polarizzazione della regione. L'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti perseguono una sempre più ambiziosa politica estera e non evitano più il confronto con l'Iran. Nascono nuove alleanze ma anche nuovi fronti e linee di conflitto. Nel conflitto israelo-palestinese non vi sono stati progressi dall'inizio dell'anno in rassegna.

Nel 2017 la Svizzera è stata spesso e regolarmente in contatto con i Paesi della regione. In occasione di visite di lavoro di alto livello ministeriale sono stati condotti numerosi dialoghi per lo più su temi politici, economici e migratori. Il Vicino e il Medio Oriente restano una regione chiave nell'impegno svizzero per la pace e la sicurezza. Tra i punti centrali figurano il sostegno all'ONU nel processo di pace siriano, i programmi di politica della pace in Libano e in Libia, i nuovi mandati di potenza protettrice con l'Iran e l'Arabia Saudita nonché l'impegno per una soluzione a due Stati nel quadro del conflitto nel Vicino Oriente. La Svizzera si impegna affinché si giunga alla creazione di uno Stato palestinese stabile, unito e sovrano, sempre sulla base dei confini del 1967 e con Gerusalemme Est come capitale, fianco a fianco nella pace e nella sicurezza con Israele. Riconoscerà la modifica dei confini del 1967, Gerusalemme compresa, soltanto se sarà il risultato di un accordo negoziato tra le parti.

Nel quadro della cooperazione allo sviluppo è stato lanciato un nuovo programma con la Giordania e il Libano che si concentra su un contributo per coprire i bisogni fondamentali dei profughi siriani. Il programma mira inoltre a ridurre le tensioni tra i profughi e la popolazione dei Paesi ospiti. Vengono inoltre rafforzate le capacità di accoglienza e protezione grazie a progetti in ambito di politica migratoria. Per quanto concerne il Nord Africa è prevista una nuova strategia di cooperazione della collaborazione internazionale che rafforzi l'impegno nel settore della migrazione e per la prevenzione dell'estremismo violento²². La Svizzera è molto presente nella regione anche con l'aiuto umanitario. L'impegno nella crisi siriana è la più grande

²² Cfr. il n. 6.3, Collegamento strategico con la politica migratoria estera.

operazione umanitaria della storia del nostro Paese. Dall'inizio della guerra la Svizzera ha fornito aiuti per 316 milioni di franchi circa, di cui 66 milioni nell'anno in rassegna. Per il periodo 2012–2017 la Svizzera ha ad esempio reso possibile la frequenza scolastica a 87 000 bambini e mensilmente contribuisce al fabbisogno urgente di 30 000 donne denutrite. Per quanto concerne la crisi in Yemen, dove la popolazione è colpita dalla peggiore carestia della storia di questo Paese, nel mese di aprile la Svizzera, la Svezia e l'ONU hanno organizzato a Ginevra una conferenza di donatori, che ha potuto raccogliere 1,1 miliardi di dollari americani per i bisognosi.

La promozione degli interessi finanziari ed economici resta di grande importanza. Il consigliere federale Johan Schneider-Ammann con delle delegazioni economiche ha ad esempio visitato l'Arabia Saudita, Israele e il Territorio palestinese occupato. In occasione della visita del consigliere federale Ueli Maurer la Svizzera e Israele hanno convenuto di collaborare maggiormente nel settore delle finanze. Nel quadro di una manifestazione del Forum economico mondiale in Giordania il consigliere federale Didier Burkhalter si è impegnato per la promozione di start up nella regione con oltre 100 giovani imprenditori arabi. Nel quadro della road map convenuta con l'Iran nel 2016 sono stati condotti dialoghi nel settore economico e finanziario per approfondire le relazioni bilaterali. Dopo che nel mese di dicembre il Parlamento ha approvato il decreto federale sulla partecipazione della Svizzera all'Esposizione universale 2020 di Dubai²³ Presenza Svizzera ha avviato i relativi lavori di attuazione. Con la sua partecipazione il nostro Paese può far meglio conoscere i suoi punti di forza in tutta la regione. La presenza del nostro Paese dischiude interessanti prospettive soprattutto nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'economia.

4.4 Europa dell'Est e Asia centrale

Visto il suo peso politico, la sua influenza sulla sicurezza europea e mondiale nonché le storiche strette relazioni bilaterali, la Russia resta un partner importante, ma anche difficile del nostro Paese. Da alcuni anni l'impostazione delle relazioni bilaterali viene influenzata dalla persistente situazione di conflitto tra la Russia e l'Occidente nonché dall'annessione illegale della Crimea. La Svizzera si impegna in un regolare dialogo critico e costruttivo riguardo queste questioni. Non ha ripreso le sanzioni dell'UE contro la Russia, ma il Consiglio federale ha adottato le misure necessarie affinché il territorio svizzero non sia utilizzato per eludere le sanzioni internazionali stabilite contro la Russia²⁴. Prosegue la collaborazione in numerosi dialoghi tematici, sviluppati sulla base dell'accordo concluso nel 2007. Nell'anno in rassegna, a margine dell'Assemblea generale dell'ONU e del Consiglio dei ministri OSCE, si sono tenuti incontri con l'ex e il nuovo capo del DFAE con il ministro degli esteri russo Sergei Lawrow. Dal canto suo, il consigliere federale Schneider-Ammann si è recato a Mosca per un incontro di lavoro.

²³ FF 2018 31

²⁴ Ordinanza del 27 agosto 2014 che istituisce provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina, RS 946.231.176.72.

Anche con la Turchia la Svizzera si impegna, mediante un dialogo critico e costruttivo nell'ambito della sua politica estera autonoma, a conseguire un miglioramento della situazione attuale. Il nostro Paese esprime la propria preoccupazione per l'entità dei provvedimenti adottati e la restrizione dei diritti umani dal colpo di Stato del 2016 e invita le autorità turche a rispettare gli obblighi internazionali, tra cui figura la rinuncia all'intercettazione e alla vessazione della diaspora turca in Svizzera. A causa della sua determinante situazione geopolitica e del suo peso economico, la Turchia è un importante attore con numerose e diverse relazioni con il nostro Paese, pertanto il Consiglio federale vuole proseguire la collaborazione. Da apprezzare sono anche gli enormi sforzi che la Turchia intraprende per ospitare gli oltre tre milioni di profughi provenienti dai suoi Paesi vicini.

Come già ampiamente descritto al capitolo 2, il conflitto irrisolto nel Donbass resta uno dei temi principali nelle relazioni bilaterali con l'Ucraina. La Svizzera ha rinnovato il suo impegno in Ucraina nel quadro di una visita del capo del DFAE nella zona di conflitto. Nel Caucaso meridionale la Svizzera continuerà a focalizzare il suo impegno nella promozione della pace e nella cooperazione allo sviluppo. Nell'anno in rassegna un'attenzione particolare è stata data alla rinnovata strategia di cooperazione regionale che intende promuovere la cooperazione costruttiva tra le repubbliche di questa regione. La presidente della Confederazione ha visitato la Georgia nel mese di dicembre 2017.

Con gli Stati dell'Asia centrale e con l'Azerbaigian, importante partner commerciale, la Svizzera collabora strettamente nel quadro delle Istituzioni di Bretton-Woods. Nel quadro dell'esposizione mondiale di Astana il nostro Paese ha presentato la sua forza innovativa in ambito energetico e ha sottolineato il suo sostegno all'iniziativa «Pace blu» per una gestione transfrontaliera delle sempre più scarse risorse idriche in Asia centrale. L'iniziativa contribuisce inoltre in modo mirato a una riduzione delle cause di conflitto. La continuazione di questo impegno è anche la centro della strategia di cooperazione regionale 2017–2021, rinnovata nell'anno in rassegna.

4.5 Africa subsahariana

Nel 2017 l'Africa subsahariana ha mostrato un quadro eterogeneo. Da un lato la maggior parte delle elezioni presidenziali e parlamentari si sono svolte in modo relativamente pacifico, come ad esempio in Angola, in Ghana, in Liberia, in Ruanda o in Senegal. In Kenya la Corte suprema ha accolto un ricorso dell'opposizione secondo cui vi sono state irregolarità e violazioni durante le elezioni, per cui le elezioni presidenziali sono state ripetute a fine ottobre. Le crisi politiche sono state spesso risolte senza violenza, come ad esempio in Gambia. Anche il passaggio dei poteri in Zimbabwe si è svolto in modo ordinato, dove il presidente Mugabe ha dovuto ritirarsi dopo 37 anni alla testa dello Stato. Dall'altro lato i processi elettorali in alcuni Paesi continuano a non corrispondere pienamente ai principi democratici. Le elezioni nella Repubblica democratica del Congo sono state nuovamente rinviate, il Governo ha sedato le dimostrazioni con la violenza. Anche la situazione politica in Burundi resta precaria, non da ultimo a causa della prevista revisione della costituzione.

Il continente africano continua ad essere inoltre confrontato con sfide globali come il cambiamento climatico, le catastrofi naturali, il terrorismo, i conflitti irrisolti e la povertà. I flussi migratori sono da ricondurre in parte ad eventi climatici estremi come la siccità nel Corno d’Africa o le inondazioni in Africa occidentale. La situazione della sicurezza nella regione del lago Ciad, nel Sudan del Sud, nella Repubblica centrafricana e nella regione dei Grandi laghi rimane critica. Il terrorismo è molto diffuso soprattutto in Somalia, in Burkina Faso, nel Mali e nella regione del lago Ciad e desta preoccupazione. Alcuni Paesi africani soffrono inoltre della cattiva gestione governativa e della corruzione. Un gran numero di migranti e profughi proviene da Paesi africani, al contempo esistono numerosi rifugiati e sfollati interni in Africa: Uganda, Etiopia, la Repubblica democratica del Congo e il Kenya sono i Paesi con il più grande numero di rifugiati in Africa. La Repubblica democratica del Congo, il Sudan, la Nigeria e il Sudan del Sud sono pure i Paesi con la maggior parte di sfollati interni.

In ambito economico i segnali di uno sviluppo dinamico si intensificano. I tassi di crescita sono migliorati grazie all’aumento dei prezzi delle materie prime e alla diversificazione della produzione. Oltre ai tradizionali investitori occidentali, i concorrenti cinesi e degli Stati del Golfo si fanno spazio sul mercato africano, interessati soprattutto al settore delle materie prime e ai grandi progetti infrastrutturali. Anche le imprese svizzere si interessano sempre più ai mercati emergenti in Africa sebbene il clima d’investimento resti in parte difficile.

È nell’interesse della Svizzera ampliare e diversificare le proprie relazioni con l’Africa subsahariana. Vista la ripresa economica in parti del Continente, la Svizzera porta avanti la conclusione di accordi settoriali, ad esempio nei settori del traffico aereo o contro la doppia imposizione. La collaborazione con la Nigeria è dinamica e si svolge nel quadro di dialoghi istituzionalizzati, ad esempio quelli concernenti le questioni migratorie o dei diritti dell’uomo. Il Corno d’Africa resta, vista la critica situazione dal punto di vista della politica della sicurezza e umanitaria, un punto centrale dell’impegno svizzero. In occasione di diversi incontri di alto livello con rappresentanti della regione sono stati discussi temi come la migrazione, i diritti dell’uomo, lo sviluppo economico e la lotta alla corruzione. È stata prestata particolare attenzione all’Eritrea, in cui la Svizzera intende rafforzare la presenza diplomatica²⁵. La regione dei Grandi Laghi rimane instabile. Il nostro Paese si impegna pertanto prevalentemente nei settori della politica della pace e della cooperazione allo sviluppo, ad esempio in Burundi e nella Repubblica democratica del Congo. Sudafrica e Ghana restano degli importanti partner della Svizzera in Africa, in particolare per la cooperazione economica, scientifica e multilaterale. Nel Mozambico la Svizzera ha contribuito in modo decisivo alla conclusione di un accordo di cessate il fuoco mantenuto da Natale 2016. Il governo ha chiesto al nostro Paese di sostenere il processo di pace con i buoni uffici: il suo coinvolgimento è stato approvato anche dall’opposizione armata. Questo impegno si basa anche sul radicamento pluriennale della Svizzera, attiva da quarant’anni circa nella cooperazione allo sviluppo in Mozambico.

²⁵ Cfr. per l’Eritrea anche il n. 6.3, Collegamento strategico con la politica migratoria estera.

A livello multilaterale la Svizzera ha rafforzato la sua cooperazione con l'UE in relazione all'Africa nel quadro del patto mondiale con l'Africa del G20 (Global Compact with Africa). La Svizzera ha inoltre ulteriormente formalizzato la collaborazione con le organizzazioni regionali. Con l'Unione africana e con l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo la collaborazione prosegue a livello di programma, mentre con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale è stata convenuta una cooperazione in particolare nei settori della migrazione, della pace e della sicurezza. Proprio per i suoi numerosi Stati membri africani, l'Organizzazione Internazionale della Francofonia (OIF) resta per la Svizzera un'importante piattaforma per garantire i propri interessi di politica estera. In concreto la Svizzera collabora con l'OIF nei settori dei diritti dell'uomo, della prevenzione dell'estremismo violento e nell'attuazione della strategia economica e per i giovani.

Valutazione e prospettive

Il Consiglio federale sta avanzando nell'attuazione del secondo obiettivo della Strategia di politica estera 2016–2019, ovvero di approfondire la rete svizzera di relazioni con partner mondiali. Nella prassi si è sviluppata una priorità strategica in Asia. Con nessun'altra regione extraeuropea vi sono visite diplomatiche bilaterali così frequenti: in particolare spiccano le relazioni con la Cina. La mondializzazione della politica estera svizzera continua comunque in tutte le regioni; tra gli Stati con i quali negli ultimi tempi sono state convenute nuove consultazioni politiche o altre forme di approfondimento delle relazioni politiche figurano l'Afghanistan, l'Algeria, l'Angola, l'Argentina, l'Etiopia, il Bangladesh, il Ghana, l'India, la Giordania, il Cambogia, il Kuwait, il Messico, l'Oman, il Perù e il Senegal. Anche a livello economico si osserva una dinamica analoga, come illustrato dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla politica economica esterna²⁶. I relativi lavori continueranno nel 2018.

I campi tematici in cui la Svizzera mira a una cooperazione rafforzata sono da stabilire individualmente a seconda del Paese. In generale si tratta di tutelare gli interessi svizzeri, tra cui la promozione dei valori alla base dell'ordinamento liberale internazionale. Nei prossimi capitoli verrà illustrato come il Consiglio federale intende improntare la mondializzazione della politica estera affinché gli interessi svizzeri e i valori del nostro Paese si accordino.

5 Richiesta di contributi in favore della pace e della sicurezza

Conformemente alle direttive della Strategia di politica estera 2016–2019 adottate dal Consiglio federale, la Svizzera estende il suo impegno per la pace e la sicurezza. Come illustrato nel capitolo 2, essa opera sulla base di un concetto di sicurezza globale ponendo gli accenti sulla prevenzione e sulla mediazione. Promuove la pace e la sicurezza facendo uso di una vasta gamma di strumenti che include anche lo

²⁶ Rapporto del 10 gennaio 2018 sulla politica economica esterna 2017 e Rapporto concernente le misure tariffali. FF 2018 689

sviluppo sostenibile. Senza uno sviluppo sostenibile non ci potrà essere una pace stabile; viceversa, senza pace non vi potrà essere uno sviluppo sostenibile.

5.1 Buoni uffici e promozione della pace in primo piano

La domanda di contributi svizzeri alla pace e alla sicurezza permane elevata, soprattutto per quanto riguarda i buoni uffici. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha assunto due nuovi *mandati di potenza protettrice* tra l'Iran e l'Arabia Saudita. Tali mandati sono politicamente significativi e dimostrano la possibilità di adottare misure di distensione in una regione marcata da profonde divergenze. La Svizzera permane sollecitata anche in veste di facilitatrice del dialogo e di trattative; anche nel 2017 è stata Paese ospite nei processi di pace riguardanti, ad esempio, la Siria e Cipro.

Nell'ambito della *mediazione* la Svizzera è attualmente attiva in quindici contesti diversi con ruoli differenziati. Nel conflitto in Siria, ad esempio, sostiene l'ONU anche con esperti che si occupano di questioni costituzionali e di scambio di detenuti. Su richiesta dell'ONU consente inoltre processi di dialogo informali a complemento del processo di negoziati interni ufficiali in Siria, che permane tutt'ora molto difficoltoso. Un esempio in tal senso è il «Civil Society Support Room», fondato nel 2016 su iniziativa svizzera nel Palazzo delle nazioni a Ginevra. Nel 2017 hanno partecipato a questo dialogo politico 250 rappresentanti della società civile di tutte le regioni siriane.

La Svizzera assume attualmente ruoli importanti anche nella mediazione in Mozambico e in Colombia. Un ulteriore esempio della sua attività in tale settore consiste nel suo impegno al fine di superare il baratro persistente da oltre un decennio fra le autorità palestinesi e Hamas. Il processo di riconciliazione riattivato nel 2017 in Egitto ha segnato progressi pur non approdando ancora in un Governo unitario palestinese, imprescindibile nella prospettiva di una soluzione a due Stati. In tutti gli esempi menzionati la Svizzera oggi non opera da sola bensì in collaborazione con Stati partner.

Con il lancio di un «Master of Advanced Studies» (MAS) in mediazione per la pace presso il PF di Zurigo, la Svizzera ha imboccato una nuova via verso la professionalizzazione della mediazione. Unico al mondo, questo ciclo di formazione vuole contribuire affinché in futuro si possa far capo a un numero maggiore di mediatori professionali. Al primo ciclo di corsi prendono parte rappresentanti della Svizzera, di una dozzina di altri Stati, dell'ONU e di organizzazioni africane.

Nell'ambito della *promozione civile della pace* la Svizzera ha allestito perizie sui temi di primaria importanza per la soluzione dei conflitti odierni, fra cui la separazione dei poteri, le elezioni e i processi democratici. In tale contesto la Svizzera modera un dialogo nello Zimbabwe affinché le elezioni previste nel 2018 in questo Paese possano svolgersi senza violenza. La Svizzera ha inoltre rafforzato le capacità delle autorità elettorali in Tunisia, in Burkina Faso e in Kirghizistan. Ha sostenuto anche in Sri Lanka e in Myanmar, dove sono in atto riforme costituzionali, i dibattiti sui possibili modelli di separazione dei poteri e svolto una serie di visite di studio in Svizzera. Ulteriori temi importanti nell'ambito della promozione civile della pace

sono l'analisi del passato e la prevenzione delle atrocità nonché della violenza di genere e la partecipazione di donne ai processi di pace. Anche l'impiego di personale civile nelle organizzazioni internazionali e nelle operazioni di pace costituisce uno strumento consolidato della politica di pace della Svizzera. Nel 2017 sono stati impiegati 160 esperti in 197 missioni distribuite su 37 Paesi. In Ucraina, ad esempio, la Svizzera ha fornito fino a 16 esperti per la missione speciale di osservazione dell'OSCE²⁷. In media sono state impiegate contemporaneamente 99 persone con una presenza femminile del 43 per cento e con 27 consulenti per la sicurezza nei Paesi prioritari della politica di pace svizzera. La partecipazione alle osservazioni elettorali dell'OSCE, dell'UE e dell'OEA rappresenta un'ulteriore priorità dell'impegno svizzero.

5.2 Diritti umani e protezione di minoranze

Nel contesto attuale i diritti umani sono sottoposti a crescenti pressioni. Per la Svizzera tali diritti – e i valori in generale – costituiscono il fondamento della sua stessa organizzazione statale democratica e sono parte integrante della tutela degli interessi conformemente all'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale²⁸ sullo scopo della politica estera. Il dialogo sui diritti umani rientra nelle relazioni bilaterali contrassegnate da dinamismo e piena fiducia. L'anno in esame ha visto uno scambio approfondito in materia di diritti umani con il Brasile, il Senegal, la Nigeria, il Sudafrica, la Russia, l'Iran, il Bahrain, la Cina, il Vietnam e l'Indonesia. La Svizzera si impegna al fine di rafforzare i diritti umani anche nelle organizzazioni multilaterali e regionali.

Fra i temi d'importanza per la Svizzera figura l'abolizione della pena di morte, che giudica lesiva dei diritti umani. Accanto alla tendenza ad abolirla che persiste a livello mondiale, più Paesi sono invece intenzionati a reintrodurla. La Svizzera cerca di contrastare questi intenti con un piano d'azione per gli anni 2017–2019. Ulteriori temi centrali dell'impegno bilaterale e multilaterale sono la prevenzione della tortura, la non discriminazione, la protezione dei difensori dei diritti umani e l'attuazione del piano d'azione nazionale su imprese e diritti umani con particolare attenzione ai grandi eventi sportivi. La Svizzera ha inoltre ampliato il suo impegno multilaterale in materia di parità dei sessi, diritti delle donne e capacità di auto-determinazione delle donne. Con la strategia «Uguaglianza di genere e diritti delle donne» il DFAE promuove questi valori integrandoli quali tematiche trasversali nell'insieme della politica estera della Svizzera.

²⁷ Cfr. il n. 2, Tema prioritario: contributi di politica estera alla sicurezza europea.

²⁸ «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.»

La protezione dei diritti delle minoranze è sancita dal diritto internazionale. Il Consiglio federale ha adottato in febbraio il quarto rapporto della Svizzera concernente l'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali²⁹. In materia di politica estera la Svizzera sostiene in particolare progetti volti a promuovere i diritti umani dei gruppi di popolazione vulnerabili. In tal senso ha proseguito il suo sostegno in Siria nell'ambito di un progetto in collaborazione con la chiesa siriana ortodossa a beneficio di bambini appartenenti a tutte le comunità religiose che sono stati traumatizzati dalla guerra. Ha proseguito parimenti il suo sostegno in Iraq a un progetto delle organizzazioni «Ceasefire Centre for Civilian Rights», «Minority Rights Group» e della fondazione «Sinjar Foundation for Human Development» creata dagli Yazidi. La Svizzera è impegnata nel contesto delle minoranze religiose anche in qualità di membro della «International Holocaust Remembrance Alliance», di cui è stata presidente nel 2017. Il suo impegno mira anche a contrastare il razzismo e la xenofobia.

Nel 2017 la situazione è rimasta complessivamente tesa per numerosi membri di comunità religiose e di altre minoranze in più regioni nel mondo; ne sono esempio i cristiani di diversi Stati nel Vicino e Medio Oriente, gli Yazidi – in particolare in Siria e in Iraq – nonché le persone residenti nello Stato di Rakhine in Myanmar. La Svizzera coglie l'occasione offerta dalle consultazioni politiche bilaterali e dai dialoghi sui diritti umani per trattare le tematiche dei diritti delle minoranze e della lotta contro la discriminazione. A livello multilaterale sostiene le corrispondenti risoluzioni del Consiglio dei diritti dell'uomo e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite come pure gli sforzi profusi in questo settore dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE. Nel 2017 ha ad esempio firmato ancora una volta la risoluzione delle Nazioni Unite sulla libertà religiosa e di confessione nonché la risoluzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze etniche, religiose e linguistiche. In merito alla situazione nello Stato di Rakhine, la Svizzera ha esortato le autorità del Myanmar, sia nel Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite sia in occasione di colloqui bilaterali, ad adempiere i loro obblighi internazionali nel contesto dei diritti umani e a far luce sulle violazioni dei diritti umani nonché ad impedirle.

5.3 Diritto internazionale e giurisdizione penale internazionale

L'osservanza e il rafforzamento del diritto internazionale umanitario sono due tradizionali obiettivi della politica estera svizzera. Gli attuali conflitti nel Vicino e nel Medio Oriente, le tensioni tra Russia e Occidente nonché la lotta al terrorismo mettono a dura prova il diritto internazionale umanitario. S'impongono, tra l'altro, misure ai fini di una migliore protezione delle strutture ospedaliere e delle scuole. Tuttavia dev'essere anche rafforzato il rispetto delle Convenzioni di Ginevra medesime. La Svizzera ha inoltre esortato gli Stati non contraenti a ratificare ambedue i protocolli

²⁹ www.eda.admin.ch > Politica estera > Diritto internazionale pubblico > Convenzioni internazionali per la protezione dei diritti umani > Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali

aggiuntivi. Persuasa che un dialogo sull'attuazione del diritto internazionale umanitario sia imprescindibile, la Svizzera ha proseguito unitamente al Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) le consultazioni pluriennali per un forum degli Stati contraenti.

Un ulteriore impegno della Svizzera è rivolto contro l'impunità dei crimini più gravi di diritto internazionale. In tal senso si adopera per il rafforzamento della Corte penale internazionale (CPI). Ha sostenuto tra l'altro con successo la decisione adottata in dicembre dagli Stati contraenti, disciplinante la possibilità della CPI di perseguire i crimini di aggressione. Guarda con favore al fatto che in futuro l'impiego di tre nuove categorie di armi rientrerà nella giurisdizione della CPI quale crimine di guerra. Infine la Svizzera è soddisfatta del meccanismo di lotta contro l'impunità messo a punto in Siria dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ha contribuito al suo finanziamento in veste di Paese ospite. Nel 2017 ha parimenti proseguito il suo impegno per il rafforzamento delle istituzioni penali nazionali, ad esempio mediante la formazione di procuratori nel perseguimento di crimini di guerra.

La restituzione di averi dei potentati assume una posizione viepiù importante sulla scena internazionale, essendo strettamente connessa alla lotta alla corruzione, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile. Oggi come in passato, la politica proattiva della Svizzera suscita grande interesse, segnatamente in seno al gruppo di lavoro degli Stati G20 per la lotta alla corruzione. Alla fine del 2017 la Svizzera ha partecipato alla conferenza degli Stati contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e al primo forum globale per il rimpatrio di valori patrimoniali. Unitamente all'Etiopia e all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine ha inoltre svolto un convegno ad Addis Abeba sul rimpatrio di valori patrimoniali di provenienza illecita a vantaggio del finanziamento dello sviluppo sostenibile.

La Svizzera ha anche firmato un accordo di riferimento con la Nigeria e la Banca mondiale concernente la restituzione del denaro Abacha II pari a circa 321 milioni di dollari USA in favore della popolazione nigeriana. Ha preso parte ai negoziati relativi a un accordo con il Kenya, il Jersey e il Regno Unito, al fine predisporre il quadro giuridico e politico per future restituzioni. Inoltre è stato prolungato fino al 2019 il blocco dei valori patrimoniali dei presidenti deposti Ben Ali (Tunisia) e Janukowitsch (Ucraina) nonché di loro esponenti politici.

5.4 Importanza crescente della politica di sicurezza esterna

L'impegno in materia di politica estera ai fini del rafforzamento della sicurezza europea è illustrato quest'anno nel capitolo sulle priorità. Tre sono le priorità globali poste dalla politica estera svizzera in ambito di sicurezza internazionale e minacce transnazionali: il controllo degli armamenti convenzionali, il disarmo e la non proliferazione; la lotta al terrorismo e la prevenzione dell'estremismo violento nonché l'instaurazione della fiducia tra gli Stati nel ciberspazio. Tale impegno di politica estera assume un'importanza sempre maggiore in considerazione dell'attuale situazione politica internazionale.

La politica in materia di controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione rappresenta una priorità della Strategia di politica estera 2016–2019. Suo obiettivo è migliorare la stabilità internazionale e la sicurezza mediante organizzazioni internazionali efficienti, un multilateralismo funzionante nonché la trasparenza e la fiducia. La negoziazione del trattato per il divieto delle armi nucleari presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha rappresentato un importante sviluppo nell'anno in rassegna. Per la prima volta è stata elaborata espressamente una norma di divieto delle armi nucleari, parimenti a quella già esistente per le armi chimiche e biologiche. L'efficacia di tale divieto risulta comunque compromessa, dato che gli Stati dotati di armi nucleari e quasi tutti i Paesi membri della NATO non hanno partecipato al processo. Il trattato cela inoltre il pericolo di rafforzare il divario politico esistente tra gli Stati dotati di armi nucleari e quelli che ne sono privi. La Svizzera esamina perciò scrupolosamente se aderirvi o meno. L'anno in esame ha posto inoltre l'accento sull'attuazione del trattato sul commercio delle armi entrato in vigore nel 2015, la cui segreteria ha sede a Ginevra. Per quel che riguarda i sistemi autonomi di armi, la Svizzera ribadisce l'importanza centrale del diritto internazionale vigente in merito al loro sviluppo e impiego, ma si dichiara per ora contraria a un divieto preventivo di diritto internazionale. La Svizzera si adopera inoltre notevolmente ai fini di un'amministrazione sicura e garantita per lo smaltimento di armi e di munizioni nonché per contenere la diffusione di armi leggere. Con perizie personali sostiene inoltre i programmi di sminamento dell'ONU in Africa.

Nella lotta al terrorismo la Svizzera si impegna affinché le misure corrispondenti siano compatibili con il diritto internazionale e si fondino sullo Stato di diritto. D'altro canto essa opera assiduamente nella prevenzione dell'estremismo violento (PEV), fondandosi sulla Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo³⁰ adottata dal Consiglio federale e su un corrispondente piano d'azione del DFAE. Si tratta in tale contesto di elaborare le molteplici cause politiche, economiche e sociali del terrorismo. Nell'Africa occidentale, ad esempio, la Svizzera fornisce un contributo alla prevenzione con progetti specifici per i giovani. In Tunisia e in Libano sostiene le autorità nello sviluppo di strategie PEV elaborate in collaborazione con cittadini. La Svizzera s'impegna però anche sul piano della prevenzione nel settore della comunicazione strategica, in Internet e nei media sociali. Unitamente al Regno Unito ha lanciato, nel quadro del «Global Counterterrorism Forum», un'iniziativa all'attenzione dei Governi relativa all'elaborazione di raccomandazioni per l'adozione di misure. Le «Zurich-London Recommendations on Preventing and Countering Violent Extremism and Terrorism Online» sono state adottate nel settembre 2017 a livello ministeriale; la Svizzera e il Regno Unito intendono ora sostenerne l'applicazione mediante un «toolbox» e incontri di esperti a livello regionale.

Il tema della cibersicurezza acquista crescente importanza nell'ambito della politica estera. Fondandosi sulla strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciberrischi, il DFAE tutela gli interessi della Svizzera nei confronti di altri Stati e organizzazioni internazionali nel settore della cibersicurezza. L'obiettivo strategico della Svizzera consiste in un ciberspazio libero, aperto e più sicuro, improntato alla fiducia reciproca e a un insieme di regole comuni sul piano internazionale. La realtà odierna ci offre comunque un quadro ben diverso: la neutralità della rete è infatti in

³⁰ Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, FF 2015 6143.

pericolo e i ciberattacchi di Stato sono nuovamente all'ordine del giorno. La Svizzera si dà da fare anche in tale contesto laddove si riveli utile e possibile ai fini di un equilibrio, ponendosi tuttavia nel contempo con un approccio occidentale riguardo alle questioni inerenti a valori fondamentali.

Negli ultimi due anni la Svizzera si è impegnata principalmente in seno al gruppo di esperti «UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security», che si occupa di elaborare norme di comportamento globali per gli Stati e dell'applicazione del diritto internazionale nel ciber spazio. Tale gruppo non è riuscito a trovare un'intesa sui contenuti di un rapporto a causa di conflitti d'interesse riguardanti l'applicabilità del diritto internazionale all'utilizzazione del ciber spazio in generale e l'applicazione concreta di principi specifici di diritto internazionale sanciti dalla Carta dell'ONU. Da questa circostanza si evince chiaramente che l'introduzione di chiare regole per il comportamento degli Stati nel ciber spazio va intesa quale compito a lungo termine, tanto più in considerazione delle forti divergenze di interessi fra le potenze mondiali in questo settore. Non è ancora dato di sapere in quali forum e con quali intenti e strumenti sul piano globale proseguirà la discussione sulla ciber sicurezza. La Svizzera dovrà darsi da fare per proseguire attivamente la sua attività in favore dello sviluppo e del rafforzamento del quadro normativo nel ciber spazio. In tale contesto andrà inoltre rafforzata la posizione di Ginevra quale sede di ciber dialogo.

5.5 Capacità di azione delle Nazioni Unite

La Svizzera attribuisce grande importanza alla capacità di azione delle organizzazioni internazionali. Al centro dei suoi obiettivi figura la capacità di azione delle Nazioni Unite. Queste ultime sono divenute, per la Svizzera che vi aderisce da 15 anni, un importante ed efficace strumento di politica estera.

La Svizzera sostiene il segretario generale dell'ONU nei suoi sforzi tesi a conferire la priorità alla prevenzione di conflitti e a riformare l'ONU nel senso del concetto di «Sustaining Peace»³¹. Che la prevenzione possa essere realizzata con minori risorse rispetto alla sicurezza della pace militare, spesso gravosa, è cosa evidente. Finora gli Stati hanno tuttavia avuto difficoltà a concretizzare la prevenzione dal profilo istituzionale e a trasporla nella prassi.

Nelle discussioni attualmente in corso sulla riforma, la Svizzera è partecipe su più fronti di attività dell'ONU. È impegnata nei settori della pace e dello sviluppo ai fini di un rafforzamento delle capacità di prevenzione dei conflitti. Nel settore dei diritti umani pone l'accento sul rafforzamento delle modalità operative dei relativi organi dell'ONU. Il coinvolgimento della società civile nei rapporti all'attenzione degli organi convenzionali rappresenta una priorità della Svizzera. Nel quadro della riforma della gestione, essa si è impegnata a favore di un'amministrazione moderna ed efficiente, in particolare nei settori del personale e delle finanze.

³¹ Cfr. anche il n. 1, Linee di sviluppo della politica mondiale.

Con il suo «Appello del 13 giugno» la Svizzera contribuisce anche a rafforzare la coerenza e la collaborazione tra i tre pilastri sicurezza, sviluppo e diritti umani. Sostenuto da circa 70 Stati, l'appello chiede che i diritti umani siano meglio integrati nella politica di sicurezza, segnatamente mediante uno scambio più stretto tra il Consiglio dei diritti umani dell'ONU a Ginevra e il Consiglio di sicurezza dell'ONU a New York.

Dal 2016 al 2018 la Svizzera è nuovamente membro del Consiglio dei diritti umani dell'ONU. Nel 2017, anno della sua vicepresidenza in tale organo, si è impegnata per migliorarne il finanziamento. Nel quadro della «Universal Periodic Review» (UPR) si è occupata dell'esame della situazione dei diritti umani in numerosi Paesi esigendo il rispetto coerente di tali diritti e del diritto internazionale umanitario. Nel dialogo politico con tutti gli Stati la Svizzera coglie l'occasione offerta dall'UPR per promuovere gli obiettivi di politica dei diritti umani, della pace e dello sviluppo. Nel novembre 2017 è stata sottoposta essa stessa per la terza volta all'esame UPR.

La candidatura della Svizzera per il Consiglio di sicurezza dell'ONU nel periodo 2023–2024 permane una priorità della politica svizzera nel contesto ONU. Le elezioni avranno luogo nel giugno 2022. Nell'anno in esame l'attività si è focalizzata sullo scambio di esperienze con i membri precedenti e attuali del Consiglio di sicurezza e i suoi candidati quali la Nuova Zelanda, la Svezia e la Spagna. Proseguiranno inoltre a ritmo sostenuto i lavori di preparazione interni sul piano amministrativo.

5.6 Rafforzamento della Ginevra internazionale

La Ginevra internazionale offre straordinarie opportunità per la Svizzera. Quale sede principale dell'ONU in Europa, patria del CICR e sede di oltre trenta altre organizzazioni internazionali nonché di 250 organizzazioni non governative (ONG), essa è uno dei più importanti centri per il rafforzamento della *governance* globale. Questo suo statuto offre alla Svizzera la possibilità di esercitare un maggiore influsso a livello internazionale e di sostenere con maggiore efficacia la sua posizione.

Sulla base del messaggio concernente il rafforzamento della Svizzera quale Stato ospite³² sono adottate più misure. Alle organizzazioni internazionali dev'essere reso disponibile un parco immobiliare sicuro, moderno e adeguato. La Svizzera sostiene pertanto i lavori di rifacimento di sedi con mutui della Confederazione. Allo scopo di ampliare ulteriormente le reti ginevrine sono state attivate nuove piattaforme e svolte conferenze, tra l'altro nei settori disarmo, parità tra i sessi, droghe, sanità, digitalizzazione, diplomazia scientifica e ambiente.

Un contributo determinante in favore della risonanza internazionale di Ginevra nei settori della pace e della sicurezza è fornito dai Centri per la politica di sicurezza (GCSP), per lo sminamento umanitario (GICHD) e per il controllo democratico delle forze armate (DCAF). Mediante le loro consulenze essi svolgono un'opera importante ai fini della riforma della governance e dell'architettura multilaterale nel settore della promozione della pace, della sicurezza e della trasformazione dei con-

³² Messaggio del 19 novembre 2014 concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, FF 2014 7963.

flitti. L'anno in rassegna è stato impostato sull'approfondimento della collaborazione nella «Maison de la Paix».

5.7 Pressioni sul Consiglio d'Europa quale organizzazione promotrice di valori fondamentali

Anche la capacità d'azione del Consiglio d'Europa rappresenta una priorità per la Svizzera. Come illustrato nel capitolo sulle priorità, con il suo mandato per la promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto e dello sviluppo della democrazia nei 47 Stati Parte, il Consiglio d'Europa offre un importante contributo alla sicurezza sul continente europeo. L'anno in rassegna è stato focalizzato sullo stato d'emergenza proclamato in tre Stati membri (Turchia, Ucraina e Francia), e prolungato a più riprese, nonché sull'adeguatezza delle misure adottate con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)³³.

Nel suo rapporto sulla «situazione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto» il segretario generale Thorbjørn Jagland ha messo in guardia dalle tendenze, in atto in diversi Stati membri, di allentare la separazione dei poteri, limitare l'autonomia della giustizia nonché il margine d'intervento della società civile e dei media. L'annuncio della Russia di sospendere il pagamento dei suoi contributi fino a quando i diritti di voto e di rappresentanza della delegazione parlamentare russa non saranno ripristinati, ha messo ulteriormente a dura prova il Consiglio d'Europa. Da parte sua la Turchia ha inoltre comunicato a novembre la sua intenzione di ridurre al minimo i contributi ordinari.

Gli sviluppi intervenuti in Turchia e in Ucraina hanno comportato un incremento di ricorsi inevasi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). A maggior ragione si rivela quindi importante proseguire gli sforzi di riforma avviati e sostenuti dalla Svizzera. Relativamente alla Svizzera, la Corte EDU ha pronunciato dieci sentenze; in quattro di esse si è constatata almeno una violazione della CEDU.

Nell'anno in rassegna la Delegazione svizzera ha lavorato attivamente, tra l'altro, nell'ambito dell'elaborazione dello scandalo della corruzione, sfociato nelle dimissioni del presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. I parlamentari svizzeri hanno inoltre partecipato a gruppi di osservazione elettorale e di allestimento dei rapporti. La delegazione svizzera si è anche notevolmente impegnata nel congresso dei poteri locali e regionali; della delegazione fanno parte consiglieri di Stato e politici locali dell'intera Svizzera.

Valutazione e prospettive

La Svizzera dispone di buoni requisiti per impegnarsi efficacemente in favore della pace e della sicurezza. Questo grazie alla sua posizione autonoma in ambito di politica estera e alla conseguente credibilità come mediatrice e promotrice del diritto, ma anche grazie alla sua grande esperienza e ai suoi strumenti innovativi in questo campo. I suoi contributi in favore di un contesto regionale e glo-

³³ RS 0.101

bale stabile sono nell'interesse della sicurezza e della prosperità del Paese. L'elevata domanda di buoni uffici della Svizzera durante l'anno in rassegna mostra nel contempo come siano apprezzate le sue attività di politica della pace. In un mondo multipolare ci vuole chi sappia gettare ponti.

Gli sviluppi particolarmente critici intervenuti nella politica mondiale confermano l'opportunità dell'obiettivo strategico del Consiglio federale di ampliare il suo impegno per la pace e la sicurezza. In tale contesto la Svizzera continuerà a concentrarsi sui suoi punti forti in politica estera. Tra questi figurano la focalizzazione sulla prevenzione e sulla mediazione nonché la concezione globale della sicurezza su cui fonda le sue attività. Nella politica di sicurezza esterna dev'essere rafforzato l'impegno nel contesto del cibernazio. In generale sarà necessario definire l'importanza della digitalizzazione nella politica estera.

Nel contempo la Svizzera continuerà a porre chiare priorità. Si impegnerà in particolare laddove potrà creare un valore aggiunto concreto e le condizioni quadro locali ed internazionali saranno favorevoli all'esercizio di questo ruolo della Svizzera. Al riguardo, la Strategia di politica estera 2016–2019 e il messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020 con le loro priorità geografiche e tematiche rappresentano importanti quadri di riferimento.

6 Nuove priorità nella cooperazione internazionale e nelle politiche estere settoriali

La priorità «Sviluppo sostenibile e benessere» della Strategia di politica estera 2016–2019 comprende sia la cooperazione internazionale sia diverse politiche settoriali che si situano nell'intersezione tra politica interna ed estera. Si pensa in particolare a settori quali la politica finanziaria ed economica internazionale, l'ambiente, la salute, l'energia, la formazione, la ricerca e lo sviluppo, la cultura e la comunicazione. Un elemento comune a tutti questi settori è il principio guida dello sviluppo sostenibile, enunciato nell'Agenda 2030 e trattato nel primo capitolo della stessa.

Lo sviluppo sostenibile presuppone che diversi settori politici siano armonizzati tra di loro tenendo conto di determinati principi. A tale scopo è indispensabile un dialogo che travalichi gli ambiti politici, nel senso della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile. La preparazione ordinaria degli oggetti ad opera dei dipartimenti e il processo decisionale del Consiglio federale consentono di fare in modo che le politiche settoriali possano considerare interessi diversi, pur rimanendo coerenti e rispettando gli obiettivi di politica estera. Lo sviluppo sostenibile rappresenta dunque anche un contesto entro il quale svolgere politiche estere settoriali coerenti. I settori politici determinanti per la Svizzera a questo proposito concernono questioni quali i flussi finanziari illeciti, la trasparenza nel commercio di materie prime, la sicurezza alimentare e l'integrazione di Paesi in sviluppo in regimi fiscali internazionali.

6.1 Attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–20

Gli sforzi internazionali compiuti nel settore dello sviluppo stanno dando risultati. Nei Paesi in sviluppo, negli ultimi quindici anni il numero di persone estremamente povere è diminuito. La quota dei bambini che frequentano la scuola primaria è nettamente aumentata, la mortalità infantile si è ridotta di oltre il 50 per cento. La cooperazione allo sviluppo svizzera ha contribuito a questi risultati incoraggianti. Essa ha consentito di aprire alle persone prospettive in loco, ridurre le disparità, integrare gruppi svantaggiati e gestire in modo più sostenibile le risorse naturali riducendo, allo stesso tempo, le cause di conflitto. Questo impegno dà espressione alla co-responsabilità e alla solidarietà del nostro Paese, fornendo un contributo alla nostra sicurezza.

L'Agenda 2030 mette per la prima volta a disposizione della comunità internazionale un quadro d'azione vincolante. La Svizzera, che aveva già collaborato ampiamente alla negoziazione di tale Agenda, si impegna ora intensamente anche per la sua attuazione. Nell'estate 2018 presenterà all'ONU, a New York, il suo primo rapporto integrale di attuazione in cui illustrerà le sue priorità, come pure esempi di partenariati e di attività che interessano tutti gli ambiti sociali del nostro Paese.

L'anno in esame rappresenta il primo anno di attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020³⁴. L'impegno nella promozione della pace e dei diritti umani, che fa parte di tale messaggio, è stato illustrato in dettaglio già al capitolo 5. La sezione seguente si concentra sulle attività nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dello sviluppo economico. Si tratta in primo luogo dell'estensione dell'impegno della Svizzera nell'ambito *della formazione di base e della formazione professionale*. I bambini e i giovani devono avere accesso a una solida formazione di base e a una formazione professionale rilevante per il mercato del lavoro, in modo da consentire un'integrazione economica a lungo termine. Un punto prioritario determinante dal profilo geografico è l'Africa, dove annualmente venti milioni di giovani si affacciano sul mercato del lavoro.

In secondo luogo, l'impegno è stato intensificato *in contesti fragili*. La metà delle risorse attribuite alla cooperazione bilaterale allo sviluppo confluisce nella stabilizzazione di Stati e regioni fragili, in particolare nel Vicino Oriente e nell'Africa subsahariana. Seguendo il principio guida dell'ONU «Sustaining Peace», la Svizzera ha adottato provvedimenti atti a rafforzare l'interrelazione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo e a garantire l'impiego coerente di tali strumenti.

In terzo luogo, è stata estesa la *collaborazione con il settore privato* nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. L'economia e lo sviluppo sostenibile non sono in antitesi. La sostenibilità diventa sempre più un criterio che determina il successo di un'attività imprenditoriale. Gli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030 tengono esplicitamente conto della dimensione economica della sostenibilità. La Svizzera ricerca la collaborazione sia con ditte locali in Paesi in sviluppo sia con imprese multinazionali allo scopo di utilizzare le competenze specifiche dei partner nel raggiungimento degli obiettivi comuni di sviluppo. La Confede-

³⁴ FF 2016 2005

razione è già impegnata in oltre 100 siffatti partenariati, per esempio con Nestlé, Swiss Re, Coop, Mars e ditte locali in Paesi in sviluppo. La Svizzera promuove inoltre giovani imprenditori e start up in Paesi in sviluppo – a mo' di contributo allo sviluppo economico, talvolta però anche per sostenere «forze democratiche» in Paesi in cui le ONG sono sempre più spesso prese di mira. Oltre alla collaborazione operativa con ditte private il nostro Paese sostiene lo sviluppo di metodi di finanziamento innovativi, al fine di investire fondi privati nel finanziamento dello sviluppo e nel finanziamento dell'aiuto umanitario. Un beneficiario è, per esempio, il «Program for Humanitarian Impact Investment» del CICR.

In quarto luogo, la Svizzera intende rivestire un ruolo di pioniere nella soluzione di *sfide di portata globale*, quali la sicurezza alimentare, i cambiamenti climatici e l'ambiente, la sanità, l'acqua e la migrazione. Ne è una dimostrazione il rapporto presentato in settembre a Ginevra e New York dal «Panel globale di alto livello sull'acqua e la pace», istituito dalla Svizzera. Il rapporto contiene raccomandazioni sulla prevenzione o sulla risoluzione di conflitti legati all'acqua e sulle modalità con cui una cooperazione transfrontaliera rafforzata nel settore dell'acqua può fornire un contributo alla pace³⁵. Lo stesso tiene conto di aspetti determinanti per la Svizzera, in particolare dell'intensificazione dei meccanismi internazionali della diplomazia dell'acqua, dell'istituzione di nuovi meccanismi di finanziamento, come pure del rafforzamento del diritto umanitario ai fini della protezione delle risorse e delle infrastrutture idriche in conflitti armati.

6.2 Attuazione di esigenze politiche

Riveste un'elevata priorità l'attuazione di diverse esigenze che la politica avanza nei confronti della cooperazione internazionale. Per esempio, si sono svolte le deliberazioni su una mozione presentata dal consigliere nazionale Imark, accolta dal Parlamento, modificata dal Consiglio degli Stati e che il Consiglio federale aveva raccomandato di accogliere nella forma rettificata³⁶. Il testo della mozione approvato incarica il Consiglio federale di «esaminare e, se del caso, di modificare le leggi, le ordinanze e i regolamenti pertinenti affinché i fondi pubblici svizzeri non possano essere utilizzati per sovvenzionare, direttamente o indirettamente, progetti di cooperazione allo sviluppo se le ONG sostenute sono implicate in azioni razziste o antisemite oppure in campagne di incitamento all'odio».

Un'ulteriore richiesta del Parlamento concerne la valutazione dell'efficacia della cooperazione internazionale. Il rendiconto relativo al messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 è avvalorato da obiettivi e indicatori di riferimento corrispondenti. Un importante strumento atto a quantificare l'efficacia è inoltre costituito dalle valutazioni esterne. Nell'anno in esame, per esempio, sono stati valutati i partenariati istituzionali della DSC con organizzazioni non governative svizzere. Dall'analisi risulta che i partenariati rafforzano le competenze delle

³⁵ A Matter of Survival. Report of the Global High-Level Panel on Water and Peace. www.genevawaterhub.org/resource/matter-survival.

³⁶ Mozione 16.3289: Impedire l'uso di denaro pubblico per scopi razzisti, antisemiti e di incitamento all'odio.

organizzazioni partner, andando a incrementare le loro risorse finanziarie e in materia di personale. Inversamente, le organizzazioni della società civile, in ragione della loro professionalità e della loro esperienza pluriennale, sono partner importanti della Confederazione nell'attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale. La valutazione ha pure evidenziato che è possibile migliorare la coerenza dei partenariati con l'orientamento strategico della cooperazione internazionale svizzera. Un'altra valutazione, pubblicata pure nel 2017, riguardante il contributo della Svizzera in qualità di Stato sede del CICR ha mostrato la grande rilevanza ed efficacia di quest'ultimo. Essa raccomandava di approfondire il dialogo istituzionale tra la DSC e il CICR e di intensificare lo scambio di esperienze nell'affrontare le crisi umanitarie.

Rappresenta altresì un'esigenza politica il quadro finanziario imposto alla cooperazione internazionale. Nell'ambito del programma di stabilizzazione 2017–2019 i mezzi finanziari a disposizione sono stati ridotti complessivamente di 586,8 milioni di franchi rispetto al Piano finanziario 2017–2019³⁷. La Svizzera deve quindi ridimensionare anzitempo programmi varati in precedenza e può procedere nell'impegno destinato alla stabilizzazione e alla prevenzione dei conflitti in contesti fragili solo a un ritmo più ridotto rispetto al previsto. Verranno cancellate spese anche per quanto riguarda le risorse destinate alla formazione. Anche il ritiro dal Bhutan, dal Vietnam e dal Pakistan dovrà iniziare anticipatamente. In settembre il Parlamento ha confermato l'attuale prassi del Consiglio federale di esporre, nei preventivi e nei crediti quadro concernenti la cooperazione internazionale, le risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in relazione al reddito nazionale lordo (RNL). La quota complessiva dell'APS della Svizzera rispetto al RNL è aumentata tra il 2015 e il 2016 dallo 0,51 allo 0,53 per cento. Deducendo i costi computabili per l'asilo, la quota APS 2016 della Svizzera era dello 0,43 per cento. Nel 2015 era pari allo 0,44 per cento. Nell'ambito del preventivo 2018 e del Piano finanziario 2019–2021, il Consiglio federale ha deciso ulteriori tagli per un totale di 150 milioni di franchi annui.

6.3 Collegamento strategico con la politica migratoria estera

Anche il collegamento strategico della cooperazione internazionale con la politica migratoria estera è riconducibile a un mandato del Parlamento. Lo scopo perseguito è in particolare quello di ridurre le cause di fuga e di migrazione e di mettere in atto una corrispondente cooperazione in materia di migrazione con i Paesi di provenienza. La concretizzazione di queste priorità di politica estera richiede una stretta collaborazione tra diversi uffici federali. A questo proposito nell'anno in esame è stata rafforzata la struttura della cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione (IMZ)³⁸.

³⁷ FF 2016 4135

³⁸ Nel suo rapporto annuale, il Consiglio federale informa dettagliatamente sulle attività della politica estera svizzera in materia di migrazione.

Il collegamento strategico della cooperazione internazionale con la politica migratoria è inteso a tutelare gli interessi legittimi della Svizzera. Esso si articola su tre livelli:

Il collegamento a livello *politico* è inteso in particolare a stabilire relazioni bilaterali con i principali Paesi di provenienza e di transito. Le esigenze della Svizzera in materia di politica migratoria vengono discusse in dettaglio nell'ambito di consultazioni o contatti politici con Paesi quali il Marocco, lo Sri Lanka, la Costa d'Avorio, la Nigeria, la Tunisia o l'Etiopia.

Con l'Eritrea la Svizzera ha proseguito il dialogo sia a livello bilaterale sia a livello multilaterale con altri Stati europei che si trovano confrontati con le stesse problematiche. In occasione di tali colloqui vengono trattati tutti gli aspetti rilevanti per la migrazione, quali lo sviluppo economico, la situazione dal profilo dei diritti umani e la sicurezza regionale. Come già menzionato, la Confederazione sta inoltre rafforzando la propria presenza diplomatica in Eritrea. Ha altresì avviato l'attuazione di progetti pilota nei settori della formazione, della formazione professionale e in ambito sociale, in particolare al fine di aprire prospettive ai giovani.

Il collegamento a livello *geografico* si prefigge di integrare meglio l'ambito della migrazione nelle strategie di politica estera esistenti. L'anno scorso la migrazione è stata integrata quale ambito tematico prioritario in diverse strategie regionali, come la strategia per il Corno d'Africa, per il Sudan, per il Medio Oriente, per l'Africa del Nord, per il Nepal e il Bangladesh. In tale contesto viene applicato con coerenza l'«Whole-of-Government Approach», nel senso che gli operatori rilevanti sono coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione delle rispettive strategie di cooperazione.

Il collegamento a livello *tematico* consiste a sua volta nell'integrare la migrazione e la fuga nelle politiche settoriali della cooperazione internazionale allo scopo di diventare ancora più efficienti nei tre settori d'azione complementari: prevenzione degli sfollamenti forzati, garanzia della protezione in loco e promozione dell'autonomia economica e sociale degli sfollati³⁹.

Un punto caldo regionale della politica migratoria è attualmente costituito dalla situazione in Libia e lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. La Svizzera sostiene progetti intesi a garantire ai migranti la possibilità di rimpatriare volontariamente in sicurezza e dignità e a promuoverne la reintegrazione. Si tratta inoltre di potenziare le strutture di asilo e protezione in Stati terzi. In particolare l'impegno è finalizzato a fare in modo che le organizzazioni internazionali abbiano accesso ai centri di detenzione. La Svizzera partecipa inoltre alla lotta contro la tratta di esseri umani. Poiché tutte queste sfide della politica migratoria possono essere risolte soltanto coalizzandosi, la Svizzera partecipa attivamente al Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale, che ha tenuto il suo terzo incontro a Berna nel novembre 2017. Una condizione indispensabile per risolvere i problemi menzionati è la stabilizzazione della Libia. Adoperandosi a livello di politica della pace, in nostro Paese contribuisce attivamente anche in questo ambito alla ricerca di una soluzione durevole sotto l'egida dell'ONU.

³⁹ Cfr. anche il n. 6.4, Crescente fabbisogno di aiuto umanitario.

A livello globale, il nostro Ambasciatore presso le Nazioni Unite a New York, assieme al suo omologo messicano, funge da facilitatore nell'elaborazione del «Global Compact for Migration». Lo scopo di tale quadro normativo è di fare in modo che i movimenti migratori si svolgano in sicurezza e secondo determinate regole e di sfruttare al meglio le potenzialità dei migranti. Il ritiro degli Stati Uniti da questo processo rappresenta una sfida per i lavori relativi a questo patto. Parallelamente, l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati dirige il processo per l'elaborazione del «Global Compact on Refugees», inteso a corroborare l'osservanza della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati. La Svizzera prosegue inoltre il suo impegno in favore di una migliore protezione delle vittime di catastrofi e degli sfollati interni.

6.4 Crescente fabbisogno di aiuto umanitario

Passando in rassegna i conflitti e le crisi umanitarie in corso si può constatare che la loro durata è in costante aumento. Originariamente concepito come aiuto d'emergenza a corto termine, l'aiuto umanitario diviene sempre più una necessità a lungo termine e dev'essere combinato con strumenti di promozione della pace. Un'ulteriore sfida per l'aiuto umanitario è rappresentata dal fatto che i conflitti armati si svolgono più frequentemente nelle città. Le violazioni del diritto umanitario costituiscono sempre più la regola che l'eccezione. Si rivela spesso molto difficile raggiungere la popolazione bisognosa.

Il fabbisogno di aiuto umanitario è esploso. Nel 2017 i fondi raccolti sono bastati a coprire meno della metà dei 24 miliardi di dollari necessari. Questa situazione richiede, oltre alla ricerca di nuove fonti innovative di finanziamento, anche misure atte a incrementare l'efficienza. L'aiuto umanitario deve dunque rinunciare sempre più spesso a distribuire materiale di soccorso fornendo, laddove utile, aiuti in contanti non vincolati a uno scopo. L'esperienza dimostra che questo modo di procedere rafforza i mercati locali e risponde alle necessità delle popolazioni bisognose.

Nel 2017 il principale ambito di attività dell'aiuto umanitario della Svizzera era rappresentato dalla lotta alla crisi alimentare nel Sud del Sudan, in Somalia, Nigeria e Yemen. Anche gli aiuti in favore della Siria, dove 13,5 milioni di persone dipendono dall'aiuto umanitario, figuravano tra le voci più importanti. Al fine di meglio coordinare la distribuzione degli aiuti, la Svizzera ha aperto un ufficio umanitario a Damasco. Mediante la costruzione di un impianto di approvvigionamento idrico nel campo di Azraq in Giordania, ha inoltre procurato l'accesso diretto all'acqua potabile a circa 35 000 profughi siriani. Nello stesso anno sono stati inviati due ulteriori convogli umanitari in Ucraina, destinati a entrambi i lati della linea di contatto. La Svizzera ha così fornito materiale di soccorso medico e apparecchiature a ospedali, come pure sostanze chimiche per la depurazione dell'acqua potabile di cui hanno beneficiato circa quattro milioni di persone. In considerazione dell'enormità dei bisogni umanitari della popolazione sfollata in Myanmar e Bangladesh la Svizzera ha potenziato il suo impegno umanitario in questa zona. L'aiuto umanitario è stato infine impiegato in occasione di catastrofi naturali, quali gli incendi di boschi in Montenegro, Portogallo e Italia o in seguito al terremoto di settembre in Messico.

6.5 Attuali sviluppi nelle politiche estere settoriali

Profondendo il suo impegno in diversi settori, quali il mercato finanziario, la sanità, la protezione ambientale, l'energia e la formazione, la Svizzera contribuisce a realizzare le priorità definite nella Strategia di politica estera 2016–2019 creando condizioni quadro internazionali in grado di favorire il benessere. Qui di seguito saranno trattati soltanto alcuni settori prioritari.

Un tema altamente prioritario per la piazza finanziaria ed economica svizzera è rappresentato dalla *politica finanziaria internazionale*, che rientra nel settore di competenze della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). Nell'anno in esame i principali settori d'intervento sono stati nuovamente la garanzia di conformità in materia fiscale e la trasparenza nelle questioni fiscali. Dal 1° gennaio 2017 la Svizzera applica lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari (AIA) con un primo gruppo di Stati e territori, di cui fanno parte segnatamente l'UE e i suoi Stati membri. La Svizzera si sforza di sviluppare ulteriormente la propria rete AIA e di rimanere al passo con altri importanti centri finanziari. Nell'ambito del progetto «Base Erosion and Profit Shifting» riguardante l'imposizione delle imprese, inoltre, la Svizzera scambierà informazioni con altri Stati sulle attività delle imprese multinazionali al fine di agire contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili. Nel contesto del G20 (su invito della nazione ospitante), del «Global Forum» o del «Groupe d'action financière» la Svizzera partecipa peraltro ai lavori in favore dell'attuazione e del potenziamento delle norme internazionali nel settore finanziario e fiscale, nella lotta al riciclaggio di denaro e alla corruzione, nonché contro il finanziamento del terrorismo.

A livello di *politica ambientale internazionale* la Confederazione si adopera affinché siano maggiormente sfruttate le sinergie tra i diversi accordi internazionali in materia di ambiente. Nell'anno in esame ha mostrato il suo impegno in occasione della terza Assemblea dell'ONU per l'ambiente e del «Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile 2017». In occasione della 23^a Conferenza delle Nazioni Unite sul clima, tenutasi in novembre a Bonn, è stato possibile proseguire i lavori finalizzati alla definizione di un quadro normativo concernente l'attuazione dell'Accordo di Parigi. Sebbene vi siano ancora molti punti in sospeso, è di per sé positivo il fatto di essere riusciti a elaborare un testo scritto che servirà da base ai negoziati. Oltre a partecipare ai negoziati sul clima, anche nel 2017 la Svizzera si è impegnata attivamente negli ambiti tematici che hanno ripercussioni sul clima, quali le foreste, l'agricoltura e l'energia. Un punto focale è costituito dai prodotti chimici e dai rifiuti. La Convenzione di Minamata sul mercurio⁴⁰ è entrata in vigore in agosto. Fino a nuovo avviso la segreteria ha sede a Ginevra.

Nel *settore energetico*, di competenza dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), la Svizzera è attiva nell'ambito delle istituzioni multilaterali del settore dell'energia, tra cui la conferenza ministeriale dell'Agenzia internazionale dell'energia di novembre. Ha inoltre partecipato agli incontri dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica e dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili. Per il periodo 2017–2018 la

⁴⁰ Convenzione di Minamata del 10 ottobre 2013 sul mercurio, RS **0.814.82**.

Svizzera ricopre la presidenza della «Nuclear Suppliers Group», di cui ha organizzato la seduta plenaria a Berna nel mese di giugno.

Conformemente alla strategia internazionale in materia di *formazione, ricerca e sviluppo* varata nel 2010 dal Consiglio federale, di competenza della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), è stata intensificata anche nel 2017 la cooperazione con i Paesi partner importanti. Oltre a ciò, la Svizzera partecipa attualmente a una dozzina di organizzazioni di ricerca, i cui ambiti si estendono dall'astronomia alla fusione nucleare, fino alla biologia, quali il CERN di Ginevra o l'impianto laser a raggi X «European XFEL» di Amburgo. L'associazione del Cile ad EUREKA dà un impulso alle opportunità di cooperazione con Stati extraeuropei e consente di aprire nuovi sbocchi sui mercati della ricerca e dello sviluppo che si spingono oltre lo spazio europeo. Nella sua riunione dell'11 maggio a Fairbanks, in Alaska, il Consiglio Artico ha accordato alla Svizzera lo statuto di osservatore. Questa qualifica le permetterà di collaborare con vari gruppi di lavoro del Consiglio, in particolare nel settore della ricerca interdisciplinare sui cambiamenti climatici. Nella cooperazione internazionale in materia di formazione professionale la Confederazione si prefigge di rafforzare e di promuovere la formazione professionale svizzera su scala internazionale. Viene proseguita la collaborazione bilaterale con Paesi prioritari, quali gli Stati Uniti e l'India.

Nell'ambito della sua *politica sanitaria estera* la Svizzera si adopera per rafforzare i sistemi sanitari, per promuovere la salute secondo un approccio intersettoriale, per il finanziamento durevole di una copertura sanitaria universale, nonché per garantire a Ginevra la posizione di capitale internazionale della sanità. Il nostro Paese ha dunque offerto il proprio contributo anche nella discussione attorno all'accesso ai prodotti sanitari e ha sostenuto lo sviluppo di nuovi medicinali contro le malattie trascurate. Da anni la Svizzera s'impegna nell'elaborazione di prescrizioni sulla qualità dei medicinali – fattore determinante per un'economia orientata all'esportazione – e attualmente la carica di presidente della Commissione europea della farmacoepia, attiva al livello del Consiglio d'Europa, è assunta da uno Svizzero. L'evoluzione della politica federale in materia di droga in una Strategia nazionale Dipendenze ha suscitato interesse a livello internazionale. In aprile la Svizzera è stata eletta membro della Commissione delle Nazioni Unite sugli stupefacenti per il periodo 2018–2021.

Sul piano della *governance digitale*, la Confederazione sostiene lo sviluppo dell'utilizzo e della gestione di Internet secondo principi liberali, democratici e dello Stato di diritto. Nel 2017 la Svizzera si è impegnata quale Paese ospitante del dodicesimo «Internet Governance Forum» (IGF) delle Nazioni Unite, tenutosi in dicembre presso il Palais des Nations a Ginevra e inaugurato dall'allora presidente Leuthard. L'IGF ha evidenziato concretamente il potenziale di Ginevra quale centro della politica digitale globale. Avendo assunto la presidenza del comitato consultivo dell'«Internet Corporation for Assigned Names and Numbers» (ICANN) la Svizzera ha svolto un ruolo chiave nei lavori di riforma in seguito al passaggio della vigilanza sul coordinamento del sistema dei nomi di dominio dal Governo degli Stati Uniti alla comunità Internet globale. La presidenza svizzera, durata dall'ottobre 2014 fino al novembre 2017, ha contribuito a migliorare le modalità di funzionamento del comitato consultivo, nonché la sua collaborazione con l'economia digitale e la società civile nell'ambito dell'ICANN.

Valutazione e prospettive

Anche nell'anno in esame la Svizzera, basandosi sulle priorità definite nella Strategia di politica estera 2016–2019, si è adoperata per ridurre la povertà, incentivare uno sviluppo sostenibile e creare condizioni quadro internazionali in grado di favorire il benessere. Questo impegno, che intende proseguire, le consente di contribuire a garantire un contesto internazionale più stabile. La cooperazione internazionale della Confederazione ottiene risultati quantificabili ed è apprezzata internazionalmente. Continua a rappresentare una priorità il collegamento della cooperazione allo sviluppo con la politica migratoria estera. La riduzione e la prevenzione delle cause di fuga e di migrazione è un obiettivo a lunga scadenza, al quale gli Stati europei come la Svizzera possono e devono fornire un contributo importante. Geograficamente l'attenzione si concentra sull'Africa.

Un'ulteriore priorità nel 2018 sarà costituita dal primo rapporto di attuazione della Svizzera concernente l'Agenda 2030, sul quale il Consiglio federale deciderà nel primo semestre. Il rapporto si baserà tra l'altro sui risultati di ampie consultazioni con la società civile, l'economia e la scienza, come pure su un dialogo con i Cantoni e i Comuni. Un'attuazione efficace dell'Agenda 2030 è realizzabile soltanto con la partecipazione di tutte le componenti sociali. Nel 2018 inizieranno altresì i lavori di preparazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2021–2024. Occorrerà stabilire come il nostro Paese, in un contesto tuttora in rapida evoluzione, possa favorire uno sviluppo durevole, la stabilità e la pace nei propri Paesi partner riducendo i rischi globali, contribuendo così ad aumentare la sicurezza. Fanno parte di tali rischi le crescenti disparità economiche e sociali, la fragilità di diversi Stati e regioni, i conflitti armati, la mancanza di prospettive per i giovani, i cambiamenti climatici e la scarsità di acqua.

7

Servizi consolari, informazione e risorse

I *servizi consolari* per i cittadini svizzeri all'estero costituiscono un compito centrale del DFAE e rappresentano un'importante colonna della politica estera svizzera. Gli svizzeri viaggiano sempre di più e da anni anche la comunità degli Svizzeri all'estero è in aumento. Di conseguenza cresce anche la necessità di prestazioni assistenziali da parte del DFAE. Vista la volatilità della sicurezza in diverse regioni del mondo, in particolare anche la prevenzione delle crisi, la preparazione alle situazioni di crisi e la loro gestione da parte del *Centro di gestione delle crisi (KMZ)* assumono ora più che mai una grande importanza al fine di sostenere i cittadini svizzeri all'estero. Tra il 2007 e il 2017, i casi da trattare nell'ambito della protezione consolare sono aumentati dell'80 per cento (da 463 a 832). Nel 2017 la Helpline DFAE ha potuto rispondere al 97 per cento delle oltre 65 000 domande pervenute concernenti l'ambito consolare. I consigli di viaggio pubblicati online forniscono informazioni sulla situazione di sicurezza all'estero. In caso di crisi, grazie all'applicazione «itineris» il DFAE può contattare direttamente i viaggiatori che si sono registrati. Inoltre, per poter fornire alla comunità di Svizzeri all'estero presta-

zioni vicine ai cittadini e in modo efficiente, nel 2017 lo sportello online del DFAE è stato ulteriormente sviluppato. Con questo servizio i cittadini possono registrare dati in modo sempre più diretto. Anche i viaggi in Svizzera sono in aumento. Nel 2017 il numero di richieste di visti Schengen è cresciuto del 12 per cento (da 464 000 a 520 000) rispetto all'anno precedente. I servizi consolari, di cui si occupano la Direzione generale presso la sede centrale e le sezioni consolari delle rappresentanze diplomatiche all'estero, costituiscono una parte importante delle risorse del personale.

Un altro servizio del DFAE riguarda le attività di *informazione e comunicazione* volte a spiegare in modo adeguato la politica estera del Consiglio federale. Il DFAE pubblica comunicati stampa, organizza eventi informativi e risponde alle domande poste dai media concernenti nell'anno in rassegna, ad esempio, le nuove disposizioni legali per entrare negli Stati Uniti o l'arresto di un cittadino svizzero per sospetto di spionaggio in Germania. La *comunicazione internazionale* rappresentata da Presenza Svizzera (PRS) ha il compito di comunicare la politica estera svizzera all'estero. Al fine di contribuire alla salvaguardia degli interessi, PRS mira a promuovere una percezione positiva e differenziata della Svizzera quale Paese innovativo, performante e responsabile, caratterizzato da un'alta qualità di vita e della piazza economica. Alcuni esempi delle attività della comunicazione internazionale sono la collaborazione con il team dell'aereo solare «SolarStratos» o l'esposizione itinerante «Modern Direct Democracy».

La *rete esterna*, con le sue circa 170 rappresentanze e 200 rappresentanze onorarie, è uno strumento essenziale della politica estera autonoma della Svizzera. Per migliorarne l'efficacia, le rappresentanze sono strutturate in modo modulare in funzione delle esigenze specifiche del luogo. In quei contesti dove operano diversi attori, essi sono riuniti sotto uno stesso tetto in modo tale da promuoverne la coerenza. In 40 siti gli uffici della cooperazione internazionale sono ora integrati nelle ambasciate già esistenti. Su incarico del Consiglio federale e delle Commissioni della gestione, la ridefinizione della rete esterna è sostenuta mediante l'introduzione di un nuovo sistema armonizzato di *sviluppo professionale*. Si prevede di introdurre il sistema uniforme per tutte le categorie di personale trasferibile nel 2019. Tali riforme rappresentano un ulteriore passo verso lo sviluppo di una cultura lavorativa del Dipartimento che promuove la mobilità del personale tra i percorsi professionali in maniera strutturata e premia le prestazioni in modo ancora più marcato. Nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019, il DFAE ha attuato nel preventivo 2017 e nei piani finanziari 2018 e 2019 misure di risparmio nell'ambito del personale per un totale di 5,2 milioni di franchi. I risparmi hanno interessato sia la rete esterna sia la sede centrale. Inoltre, per il preventivo 2017, il Parlamento ha deciso di procedere a tagli trasversali a spese proprie. Per il DFAE, questo ha comportato un risparmio di 9,5 milioni di franchi (5,1 mio. di spese per il personale e 4,4 mio. di spese per beni e servizi e spese d'esercizio).

8 Bilancio e prospettive

Nell'anno in rassegna l'attuazione della Strategia di politica estera 2016–2019 ha registrato nel complesso buoni progressi. Tuttavia, il bilancio si rivela eterogeneo. Nella politica europea rimane al di sotto delle aspettative del Consiglio federale. Il rapporto tra la Svizzera e l'UE rimane fragile e presenta elementi da chiarire. Si sono registrati progressi in diversi importanti dossier bilaterali concernenti gli Stati confinanti. Si può menzionare l'accordo con la Francia sulla fiscalità applicabile all'aeroporto di Basilea-Mulhouse. Invece, in particolare con l'Italia, questioni importanti attendono ancora un chiarimento.

Per quanto riguarda le altre tre priorità strategiche – partner mondiali, pace e sicurezza nonché sviluppo sostenibile e prosperità – il bilancio è positivo. Ulteriori progressi sono stati ottenuti tra l'altro nel rafforzamento delle relazioni con la Cina e l'India nel quadro delle rispettive visite di Stato e presidenziali, nei nuovi mandati di potenza protettrice con l'Iran e l'Arabia Saudita, nell'importante ruolo della Svizzera nei processi di pace, ad esempio in Mozambico e in Colombia, o nei colloqui di pace sulla Siria e su Cipro. Altri esempi sono la nomina di un cittadino svizzero a segretario generale dell'OSCE, la presidenza del Gruppo dei fornitori nucleari, il nuovo status di osservatore presso il Consiglio artico, l'apertura di un nuovo ufficio umanitario a Damasco o i risultati concreti della cooperazione allo sviluppo svizzera illustrati in questo rapporto.

La rotta indicata dalla Strategia di politica estera 2016–2019 è stata mantenuta nell'attuale contesto politico mondiale. I lavori di attuazione di questa strategia proseguiranno nel 2018. Sulla base dell'articolo sullo scopo della Costituzione⁴¹, tale strategia continua a rappresentare il quadro di riferimento per l'impostazione della politica estera svizzera. Un progetto chiave per il 2018 è il rafforzamento delle relazioni della Svizzera con l'Europa. Questo comporta contatti intensi e periodici con gli Stati europei partner della Svizzera, ma soprattutto anche l'elaborazione di soluzioni praticabili con l'UE.

Garantire la via bilaterale con l'UE rappresenta per il Consiglio federale una massima priorità. Vista la profonda integrazione del nostro Paese con gli Stati vicini e l'area che lo circonda, è assolutamente necessario disporre di basi stabili per poter impostare le relazioni tra la Svizzera e l'UE. Per la Svizzera, l'accesso settoriale al mercato interno, che la via bilaterale è in grado di offrire, risulta essere la migliore e l'unica opzione accettabile per la maggioranza dei cittadini svizzeri. Si tratta di un modello adattato agli interessi reciproci della Svizzera e dell'UE. La Svizzera si distingue sia dai 31 Stati dell'UE e del SEE che partecipano completamente al mercato interno, sia dagli Stati terzi che hanno un accesso al mercato più limitato rispetto al nostro Paese e che impostano le proprie relazioni con l'UE sulla base di accordi di libero scambio.

Poiché la via bilaterale rappresenta un modello sui generis, le questioni istituzionali che ne derivano necessitano di risposte innovative, che siano anche accettabili e adeguate per entrambe le parti. Giungere a un relativo accordo consentirà di stabilizzare la via bilaterale e di garantirne la sostenibilità. Un quadro istituzionale garanti-

⁴¹ Cfr. il n. 5.2, Diritti umani e protezione delle minoranze.

sce alla Svizzera l'accesso al mercato e crea la certezza del diritto per l'economia svizzera riducendo al contempo il rischio di stalli a livello politico e nessi giuridici non pertinenti. Tuttavia, una tale soluzione comporta anche ripercussioni sulla sovranità svizzera. Le relative limitazioni risultano essere meno importanti rispetto a quanto accadrebbe nel caso di un'appartenenza all'UE o al SEE. Tuttavia, esse non devono essere ignorate. È necessario avviare un dibattito obiettivo sui vantaggi e sui costi che tenga conto di aspetti in materia di economia, politica estera e politica delle istituzioni. Nel 2018 il sostegno della politica interna alla politica estera assume un'importanza particolare. Il Consiglio federale mira a portare avanti una politica estera nell'interesse della popolazione e dell'economia.

Il Consiglio federale continua ad accordare grande importanza all'impegno in favore della pace e della sicurezza. L'impegno a favore di una maggiore stabilità internazionale contribuisce alla sicurezza e al benessere delle persone in Svizzera. Tale impegno continuerà a essere caratterizzato da un'attenzione particolare alla prevenzione e alla mediazione. Sarà mantenuto anche il concetto globale di sicurezza che contraddistingue la politica estera svizzera e che tiene conto dei contributi della cooperazione allo sviluppo alla riduzione delle cause dei conflitti e della migrazione.

Infine, si rivela necessario avviare una riflessione approfondita sulle diverse megatendenze che influenzano la società globale, tra cui, ad esempio, l'urbanizzazione, la digitalizzazione, la tecnologizzazione e l'automatizzazione, lo sviluppo demografico e la crescente connettività e mobilità. Queste megatendenze modificano il mondo in modo profondo e a lungo termine. Esse rappresentano anche per la popolazione e l'economia svizzere fattori centrali di cambiamento. È opportuno e necessario riflettere più di quanto fatto finora sulla loro importanza per la politica estera del nostro Paese.