

05.042

**Rapporto 2005
sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione
delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali
che hanno la loro sede in Svizzera**

del 18 maggio 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto 2005 sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera.

Secondo le richieste del Parlamento, il Consiglio federale presenta nel 2005 un rapporto più sintetico che tratta un numero limitato di temi principali sia per l'ONU sia per la nostra cooperazione con l'Organizzazione. Il rapporto 2005 è quindi suddiviso in tre capitoli che riguardano rispettivamente:

- l'ONU e le sfide della pace e della sicurezza internazionale
- gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo e la loro realizzazione
- le organizzazioni internazionali in Svizzera e la politica di accoglienza: posta in gioco e sfide.

Questo documento mette inoltre in risalto, nella sua conclusione, le priorità e gli obiettivi in vista della partecipazione svizzera alla 60^a sessione dell'Assemblea generale.

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

18 maggio 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Consiglio federale concentra quest'anno il rapporto sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera su tre temi principali.

Essi riguardano in primo luogo lo stato di attuazione del processo di riforma dell'Organizzazione, in particolare in materia di pace e di sicurezza. Il Segretario generale dell'ONU ha presentato nel marzo del 2005 un importante rapporto nel quale formula proposte per rafforzare l'azione multilaterale nel quadro delle Nazioni Unite. Vi sottolinea l'interdipendenza tra lo sviluppo, la sicurezza e i diritti dell'uomo e incita gli Stati membri a riaffermare una strategia di azione collettiva. Gli ambiziosi provvedimenti di riforma presentati riguardano tra l'altro l'istituzione di nuovi organi, in particolare un Consiglio dei diritti umani¹, che prenderebbe il posto dell'attuale Commissione dei diritti umani a Ginevra. La Svizzera sostiene attivamente questa proposta che si fonda su una delle iniziative presentate dal nostro Paese per garantire un rafforzamento del sistema istituzionale di promozione dei diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite.

Il rapporto riferisce, in secondo luogo, sulla preparazione della riunione di alto livello nel corso della quale, all'inizio della 60^a sessione dell'Assemblea generale, gli Stati membri esamineranno – cinque anni dopo l'adozione, nell'autunno del 2000, della Dichiarazione del Millennio – lo stato di realizzazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo e dovrebbero adottare, nell'ambito di una dichiarazione dei capi di Stato e di Governo, un piano per la realizzazione delle riforme dell'ONU e di questi obiettivi entro i termini previsti, vale a dire entro il 2015. Tutti i provvedimenti proposti a questo titolo dal Segretario generale comportano, per quanto riguarda lo sviluppo, un appello urgente indirizzato sia ai Paesi industrializzati sia ai Paesi in sviluppo a favore del rispetto degli impegni presi nel 2002 in occasione della Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo. Sono state formulate anche nuove proposte. Il Consiglio federale riafferma la volontà della Svizzera di partecipare pienamente, secondo i suoi mezzi, agli sforzi intrapresi.

Il Consiglio federale presenta, in terzo luogo, alcune delle principali poste in gioco e sfide che le organizzazioni internazionali in Svizzera e la politica di accoglienza attuata dal nostro Paese devono affrontare. Il processo di riforma in corso ha ripercussioni sulle attività dell'ONU e delle organizzazioni internazionali a Ginevra. La Svizzera si adopererà quindi affinché le riforme non vadano a scapito della Ginevra internazionale. Il nostro Paese tiene alla qualità del dispositivo di accoglienza che offre alle organizzazioni internazionali e intende assumere a pieno titolo

¹ Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 7 giugno 1993 «Parità di trattamento delle donne e degli uomini nel linguaggio legislativo e amministrativo» e alla guida di formulazione non sussista dei testi amministrativi e legislativi della Confederazione emanata dalla Cancelleria federale nel dicembre del 2000, la Svizzera privilegia il termine di diritti umani quando è possibile. La formulazione «diritti dell'uomo» viene mantenuta laddove è sancita a livello internazionale.

le sue responsabilità per quanto concerne la sicurezza di queste organizzazioni e del loro personale sul territorio svizzero.

Nelle conclusioni del rapporto, il Consiglio federale formula le sue priorità, tenuto conto degli interessi del nostro Paese e degli obiettivi della nostra politica estera, nell'ambito dei preparativi attuali e nel corso della 60^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU.

Indice

Compendio	3522
1 Introduzione	3526
2 L'ONU e le sfide della pace e della sicurezza internazionale	3527
2.1 Riforme dell'ONU: situazione attuale	3527
2.2 Ristabilire un consenso sull'azione collettiva	3528
2.2.1 Una visione allargata della sicurezza	3529
2.2.2 Il rafforzamento istituzionale delle Nazioni Unite	3530
2.2.3 Maggiore integrazione del Parlamento	3532
2.3 Le operazioni di mantenimento della pace e i contributi svizzeri	3533
2.3.1 La sfida del recente aumento della domanda di nuove operazioni di mantenimento della pace	3534
2.3.2 La sfida della determinazione di modalità di cooperazione adeguate con le organizzazioni regionali partner	3534
2.3.3 La sfida del clima sempre più incerto nel quale si svolgono le operazioni di pace dell'ONU	3535
2.3.4 I contributi svizzeri	3535
2.4 Sicurezza umana	3536
2.4.1 Stato di diritto	3537
2.4.2 Promozione dei diritti umani	3538
2.4.3 Lotta contro il commercio di armi leggere e di piccolo calibro e le mine antiuomo	3539
3 Gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo e la loro realizzazione	3540
3.1 Gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo al centro degli sforzi attuali di sviluppo	3540
3.2 Il progresso nell'attuazione degli OMS	3542
3.3 Il rapporto del Segretario generale dell'ONU «Per una maggiore libertà»: proseguimento dell'attuazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo	3543
3.4 Preparazione del Vertice M+5	3544
3.5 Il contributo della Svizzera alla realizzazione degli OMS: bilancio e azioni da intraprendere	3545
3.5.1 Coerenza delle politiche nazionali e internazionali per lo sviluppo	3546
3.5.2 Finanziamento dello sviluppo	3547
3.5.3 Efficacia dell'aiuto allo sviluppo	3548
3.5.4 Buon governo e promozione della democrazia	3548
4 Le organizzazioni internazionali in Svizzera e la politica di accoglienza: poste in gioco e sfide	3549
4.1 Cooperazione multilaterale in seno alle organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera: punti salienti	3550
4.1.1 Il processo di riforma e la Ginevra internazionale	3550
4.1.2 Questioni finanziarie e gestionali	3551

4.2	Politica di accoglienza	3553
4.2.1	Sicurezza delle organizzazioni internazionali	3553
4.2.2	Infrastrutture	3555
5	Conclusioni	3556
A)	Raggiungere meglio gli obiettivi di politica estera della Svizzera grazie all'ONU	3556
B)	Promozione della Ginevra internazionale	3557
C)	Riforme ed efficacia dell'ONU	3557
Elenco degli allegati		
1	Evoluzione dei contributi obbligatori della Svizzera all'ONU dal 2002 al 2004	3559
2	La Ginevra internazionale in cifre	3560
3	Gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo	3562

Rapporto

1 Introduzione

L'ONU e i suoi Stati membri, che si apprestano a celebrare il 60° anniversario dell'istituzione dell'Organizzazione, sono impegnati nel 2005 in un processo complesso che li porterà a prendere decisioni importanti per l'ONU e la sua capacità di continuare ad affermarsi come strumento efficace al servizio della comunità internazionale. Il processo in corso comporta attualmente tre aspetti principali, ampiamente legati tra di loro:

1. il proseguimento delle riforme istituzionali dell'Organizzazione, portando avanti l'impegno perseguito da lungo tempo su questo tema, le proposte specifiche presentate dal Segretario generale nell'autunno del 2002 e gli sforzi messi in atto nel 2003 sotto l'impulso del Presidente dell'Assemblea generale per rivitalizzare questo organo essenziale dell'ONU;
2. la ricerca di un consenso tra gli Stati membri sulla validità del sistema di sicurezza collettiva basato sullo Statuto dell'ONU, nell'ambito di una concezione nuova e ampliata della sicurezza²;
3. l'esame da parte degli Stati membri – cinque anni dopo l'adozione nell'autunno del 2000 della Dichiarazione del Millennio – dello stato di attuazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo. Il rapporto Sachs, presentato nel gennaio del 2005, fa il punto sulla situazione in materia di attuazione di questi obiettivi e stabilisce dieci misure per realizzarli nei termini previsti, ovvero entro il 2015. Nel suo rapporto del 21 marzo, il Segretario generale si è impegnato a favore dell'attuazione di questo piano e ne ha ripreso la maggior parte delle raccomandazioni, adeguandone leggermente la forma.

È in gioco la ricerca di un accordo tra gli Stati:

- sugli obiettivi stessi della loro cooperazione e il quadro generale delle relazioni internazionali;
- sul ruolo dello strumento di cui si sono dotati sessant'anni fa;
- sui miglioramenti da apportare a questo strumento, a livello del suo funzionamento e dei suoi meccanismi d'azione sul territorio;
- sugli adeguamenti da apportare alle sue strutture, mediante la riforma degli organi esistenti o l'istituzione di nuovi organi.

Questo processo complesso, caratterizzato da molte incertezze riguardo allo svolgimento e ai risultati, ha visto uno sviluppo importante il 21 marzo 2005 con la presentazione, da parte del Segretario generale, del suo rapporto e delle sue raccomandazioni su tutte le riforme da apportare all'Organizzazione. Il Segretario generale

² Le discussioni in questo settore sono ora basate sulle proposte presentate il 21 marzo dal Segretario generale nel suo rapporto intitolato «Per una maggiore libertà: sviluppo, sicurezza e rispetto dei diritti umani per tutti».

propone ai capi di Stato e di Governo, in vista del «Vertice M+5»³ e della 60^a sessione dell'Assemblea generale, un programma d'azione fondato sul riconoscimento dell'interdipendenza tra i settori della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti umani. Il risultato dei negoziati avviati dopo la presentazione delle proposte del Segretario generale determinerà la capacità degli Stati membri di svolgere un'azione collettiva rafforzata a favore dello sviluppo, della sicurezza e dei diritti umani, e di dotarsi di tale scopo di uno strumento rinnovato e perfezionato.

Il nostro Consiglio ha fissato tre priorità principali che caratterizzeranno l'azione della Svizzera nella 58^a e 59^a sessione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione:

1. il proseguimento del processo di riforme in vista di un rafforzamento del ruolo dell'ONU;
2. l'impegno a favore dello sviluppo sostenibile e il seguito dell'attuazione della Dichiarazione del Millennio e degli obiettivi del Millennio;
3. la promozione della sicurezza umana.

Nel 2005, queste tre priorità corrispondono quindi ai grandi temi dibattuti nell'ambito dell'Organizzazione nel quadro del processo in corso.

Attribuendo una grande importanza alla cooperazione multilaterale e a relazioni internazionali fondate sul diritto, la Svizzera si impegna attivamente per far valere le sue posizioni e le sue iniziative nel processo in corso. Manterrà questo impegno elevato nel corso degli importanti appuntamenti che si succederanno fino all'inizio della 60^a sessione dell'Assemblea generale.

Secondo gli auspici del Parlamento, abbiamo incentrato il presente rapporto 2005 sulla cooperazione con l'ONU e le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera su tre settori prioritari per questa cooperazione, presentando a grandi linee le posizioni che la Svizzera sosterrà nel corso del processo di negoziazione che proseguirà fino all'apertura della 60^a sessione dell'Assemblea generale e nel corso di questa sessione.

2 L'ONU e le sfide della pace e della sicurezza internazionale

2.1 Riforme dell'ONU: situazione attuale

Dalla sua fondazione alla fine della Seconda guerra mondiale, è incontestabile che l'ONU ha introdotto importanti riforme. Nelle Nazioni Unite sono infatti stati istituiti nuovi programmi, nuove istituzioni specializzate, fondi e programmi per rispondere alle attese e ai bisogni della comunità internazionale. Parallelamente, sono state intraprese riforme interne, a intervalli periodici, in particolare dopo l'entrata in carica dell'attuale Segretario generale dell'ONU. Queste riforme interne hanno dato risultati tangibili. Hanno consentito di risanare finanziariamente l'Organizzazione, di migliorarne l'efficacia e di concentrare meglio la sua azione su quattro priorità strategiche – la pace e la sicurezza internazionale, lo sviluppo economico e sociale,

³ Si tratta, secondo l'appellativo ufficiale, della «Riunione plenaria di alto livello dell'Assemblea generale con la partecipazione dei capi di Stato e di Governo». Dal momento che questa riunione si tiene cinque anni dopo il Vertice del Millennio del settembre 2000, nel rapporto viene utilizzato l'appellativo di «Vertice M+5».

gli affari umanitari e i diritti umani – priorità peraltro analoghe agli obiettivi di politica estera della Svizzera.

Infine, l'interpretazione data ad alcuni principi fondamentali dello Statuto dell'ONU e gli strumenti di lavoro dei suoi principali organi si sono notevolmente evoluti, adeguandosi anche in questo caso allo sviluppo delle necessità della cooperazione multilaterale. Il Consiglio di sicurezza, per esempio, non ha mai ricevuto i mezzi militari che gli avrebbero consentito di svolgere il ruolo di gendarme della comunità internazionale che gli era stato assegnato dai padri fondatori dell'Organizzazione. In compenso, ha sviluppato una serie di strumenti nuovi, che non erano previsti nello Statuto o lo erano solo allo stato embrionale: operazioni di mantenimento della pace, sanzioni mirate, tribunali internazionali incaricati ad hoc, operazioni complesse di consolidamento della pace comprendenti una forte componente civile volta al ripristino dello Stato di diritto, alla promozione dei diritti umani e alla preparazione di una ripresa dello sviluppo.

Al tempo stesso, occorre constatare la difficoltà di portare a termine alcune riforme più fondamentali. Si pensi ad esempio alle proposte volte a ridefinire il mandato e la composizione degli organi principali dell'ONU e alle ristrutturazioni più ambiziose del sistema multilaterale, in particolare delle relazioni tra l'ONU, le istituzioni di Bretton Woods e l'Organizzazione mondiale del commercio.

Questa difficoltà di intraprendere riforme più incisive si spiega con le divergenze di vedute, pressoché inevitabili all'interno di una comunità internazionale che conta attualmente più di 190 Stati membri, sull'organizzazione del sistema multilaterale e sulle necessità di riformare le sue diverse componenti. Va inoltre sottolineata la difficoltà di rivedere lo Statuto dell'ONU. In effetti, qualsiasi emendamento al testo della Statuto deve essere approvato dai due terzi dei membri dell'Assemblea generale, quindi ratificato dai due terzi degli Stati membri dell'ONU e da tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza (art. 108 dello Statuto dell'ONU). Di fatto questa procedura è stata portata a termine positivamente solo in rari casi. Lo Statuto dell'ONU è stato modificato formalmente solo a tre riprese: nel 1963, per portare il numero di membri permanenti del Consiglio di sicurezza da 11 a 15 e – due volte – per aumentare il numero dei membri del Consiglio economico e sociale (ECOSOC).

2.2 Ristabilire un consenso sull'azione collettiva

Il dibattito sulla riforma dell'ONU è stato rilanciato dall'aggravamento delle minacce legate al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e alla crisi diplomatica che ha preceduto l'intervento militare in Iraq. Per tentare di ristabilire un consenso internazionale sulle questioni della sicurezza e riaffermare il ruolo centrale dell'ONU, il Segretario generale dell'ONU ha incaricato, nell'autunno del 2003, un gruppo di personalità internazionali di analizzare le nuove sfide in materia di pace e di sicurezza internazionale e di formulare proposte per rafforzare l'azione multilaterale⁴. Il rapporto di questo Gruppo di alto livello è stato pubblicato il 2 dicembre 2004⁵. Parallelamente, esperti internazionali nel settore dello sviluppo,

⁴ Il Gruppo di alto livello era presieduto da Anand Panyarachun, ex primo ministro della Thailandia, e comprendeva quindici altre personalità internazionali di primo piano.

⁵ Rapporto del 2 dicembre 2004 del Gruppo di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento (ONU Doc. A/59/565).

coordinati dal professor Jeffrey Sachs, hanno presentato una serie di raccomandazioni sui mezzi per attuare, entro il 2015, gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo⁶.

Fondandosi su queste raccomandazioni del Gruppo di alto livello e sulle prime reazioni in proposito degli Stati membri, il Segretario generale dell'ONU ha presentato, il 21 marzo 2005, le sue proposte per una riforma delle Nazioni Unite e un'azione collettiva rafforzata⁷. Nel suo rapporto sottolinea l'interdipendenza tra la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani e incita gli Stati membri a riaffermare una strategia d'azione collettiva. Il Segretario generale dell'ONU ha presentato al riguardo una serie di proposte concrete, raccolte in un allegato al suo rapporto, e invita gli Stati membri a esaminarle prima del Vertice M+5 della metà di settembre 2005.

Gli Stati membri hanno avviato consultazioni sulla base delle proposte del Segretario generale dell'ONU. Nel corso dei prossimi mesi si attendono i primi risultati delle riforme che porterebbero all'adozione di un documento finale in occasione del vertice di alto livello dell'Assemblea generale, alla metà di settembre, che coinciderà con il 60° anniversario dell'Organizzazione. Il processo lanciato è tuttavia complesso e il suo esito appare ancora incerto.

2.2.1 Una visione allargata della sicurezza

I lavori in corso all'interno dell'ONU sono volti a superare le divisioni apparse in questi ultimi anni nella comunità internazionale definendo una concezione globale e consensuale delle sfide da affrontare in materia di sicurezza e dei mezzi per affrontarle. Il Segretario generale dell'ONU raccomanda quindi, in materia di sicurezza internazionale, un approccio a 360 gradi che tenga conto dell'interdipendenza e della molteplicità della minacce. Questa concezione allargata della sicurezza comprende i conflitti armati classici, il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, ma anche altri rischi globali, come la povertà, l'HIV/AIDS o il degrado ambientale, in particolare il surriscaldamento climatico. Si stabilisce in questo modo un legame tra le questioni della sicurezza in senso classico, che preoccupano particolarmente i Paesi industrializzati, e l'attuazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio, che sono al centro dell'attenzione dei Paesi in sviluppo. Occorre rilevare che la nozione di sicurezza umana, di cui la Svizzera è da molti anni uno dei Paesi promotori, rientra in questa visione ampia e più consensuale delle questioni legate alla sicurezza⁸.

Un contributo essenziale dei lavori in corso è di riaffermare la validità del sistema multilaterale di sicurezza collettiva stabilito dallo Statuto dell'ONU e di proporre provvedimenti concreti e pragmatici per rafforzarlo. L'autorità del Consiglio di sicurezza nell'autorizzazione dell'impiego della forza è stata riaffermata ed esso è stato incoraggiato ad agire più tempestivamente, in modo preventivo. La Svizzera dà un'importanza particolare alla constatazione fatta dal Segretario generale dell'ONU secondo la quale non occorre riscrivere e reinterpretare le norme del diritto interna-

⁶ Rapporto del 17 gennaio 2005 del Progetto del Millennio. Su questo rapporto cfr. infra n. 3.1.2.

⁷ Rapporto del 21 marzo 2005 del Segretario generale dell'ONU («Per una maggiore libertà: sviluppo, sicurezza e rispetto dei diritti umani per tutti») ONU Doc. A/59/2005).

⁸ Per quanto concerne la sicurezza umana, cfr. infra § 2.4.

zionale sull'uso della forza armata per legittima difesa (art. 51 dello Statuto dell'ONU). Questa raccomandazione è basata sui lavori di un gruppo di esperti riunitosi a Ginevra nel marzo del 2004 su iniziativa della Svizzera. Nelle consultazioni svolte tra gli Stati membri, questa raccomandazione di non modificare le norme sulla legittima difesa ha trovato un ampio consenso. È un punto fondamentale, se si vuole evitare la proliferazione di azioni militari preventive unilaterali e preservare il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, del quale uno dei pilastri fondamentali è il divieto dell'impiego della forza nelle relazioni tra gli Stati.

Il Segretario generale dell'ONU sottolinea peraltro che la sovranità degli Stati non dà loro solo privilegi; essa implica anche obblighi, in particolare quello di proteggere la popolazione dai genocidi e da altri crimini contro l'umanità. Se uno Stato non ha la volontà o la capacità di proteggere la sua popolazione contro questi crimini, spetta alla comunità internazionale agire collettivamente, se del caso ricorrendo alla forza. Il Segretario generale dell'ONU riprende quindi alcune proposte sviluppate in questi ultimi anni alla luce delle esperienze del Ruanda, del Kosovo e di Timor Est⁹. Per non aprire il vaso di Pandora, occorre tuttavia definire i criteri che consentiranno di valutare in quali casi un intervento collettivo è legittimo. La Svizzera ha auspicato una definizione il più consensuale possibile di questi criteri e ha chiesto ai membri del Consiglio di sicurezza di includere tutti i membri dell'ONU nell'elaborazione di questi criteri.

2.2.2 Il rafforzamento istituzionale delle Nazioni Unite

Il Segretario generale dell'ONU propone diverse riforme istituzionali volte a rafforzare gli strumenti d'azione dell'ONU.

La Svizzera attribuisce un'importanza particolare alla riforma delle istituzioni e degli strumenti dell'ONU intesi a tutelare i diritti umani. Essa ha presentato proposte su questo tema al Gruppo di alto livello e al Segretario generale dell'ONU. Una di queste chiede di sostituire l'attuale Commissione dei diritti umani, che soffre di una crescente politicizzazione dei suoi lavori, con un Consiglio dei diritti umani, che avrebbe un carattere permanente e beneficerebbe di uno statuto istituzionale rafforzato rispetto all'attuale Commissione. Il Segretario generale dell'ONU ha ripreso diverse proposte svizzere in materia di diritti umani, in particolare l'idea di istituire un Consiglio dei diritti umani¹⁰.

Un'altra proposta particolarmente interessante è l'idea di istituire una Commissione di consolidamento della pace, che consentirebbe di colmare lo iato che viene a crearsi spesso tra le attività di mantenimento della pace e la cooperazione allo sviluppo. Questo aspetto si riflette nelle Nazioni Unite in un'insufficiente interazione tra il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) e il Consiglio di sicurezza. La Svizzera sostiene questa idea ed è favorevole alla trasformazione di questa Commissione in un organo dipendente sia dal Consiglio di sicurezza sia dall'ECOSOC (e non dal solo Consiglio di sicurezza). Il mandato di questa Commissione dovrebbe

⁹ Questa concezione è stata sviluppata dalla Commissione internazionale sull'indipendenza e la sovranità degli Stati istituita su iniziativa del Canada. Cfr. a questo proposito il rapporto finale della Commissione pubblicato nel dicembre 2001.

¹⁰ Cfr. infra § 2.4.2.

consentirle di discutere di politica generale e, su richiesta dei Paesi, di casi specifici di transizione e di ricostruzione dopo un conflitto.

Tra le riforme istituzionali, quella che richiama maggiormente l'attenzione è tuttavia l'allargamento del Consiglio di sicurezza. Il Gruppo di alto livello ha raccomandato di aumentare il numero dei membri del Consiglio di sicurezza da 15 a 24 proponendo a questo scopo due modelli alternativi:

Modello A:

- 6 nuovi seggi permanenti, senza diritto di veto;
- 3 nuovi seggi non permanenti (per due anni e non rieleggibili immediatamente).

Modello B:

- nessun nuovo seggio permanente;
- nuova categoria di 8 membri semipermanenti, eletti per quattro anni e rieleggibili, senza diritto di veto;
- un nuovo seggio non permanente (per due anni e non rieleggibile immediatamente).

Con il modello A, verrebbero probabilmente attribuiti seggi permanenti alla Germania, all'India, al Giappone, al Brasile e a due Paesi africani, tra i quali i candidati principali sono il Sudafrica, la Nigeria e l'Egitto. Il modello B è stato sviluppato dal Gruppo di alto livello per aumentare il numero dei beneficiari dell'allargamento. Consente a un maggior numero di Stati di avere un seggio a lungo termine nel Consiglio di sicurezza e garantisce quindi una maggiore rappresentatività di questo organo. Inoltre, aumenta la proporzione di membri del Consiglio di sicurezza eletti dall'Assemblea generale (5 permanenti/19 eletti), mentre il modello A la diminuisce (11 permanenti/13 eletti). Infine, nel modello B, il carattere elettivo dei seggi semipermanenti aumenta la responsabilità dei Paesi eletti nei confronti dei loro rispettivi gruppi regionali e contribuisce quindi a una migliore rappresentanza. Ciò nonostante, analogamente al modello A, il modello B andrebbe soprattutto a vantaggio dei grandi Paesi, che riuscirebbero meglio a rivendicare uno dei nuovi seggi semipermanenti.

La posizione di principio della Svizzera sull'allargamento del Consiglio di sicurezza è stata espressa a diverse riprese, in particolare il 21 settembre 2004 dal Presidente della Confederazione, Joseph Deiss, nella sua dichiarazione davanti all'Assemblea generale dell'ONU a New York. La posizione della Svizzera è la seguente:

- essa è favorevole a un allargamento del Consiglio di sicurezza. Un Consiglio allargato rappresenterà meglio il mondo contemporaneo e avrà una maggiore legittimità, nell'interesse di tutti;
- per la Svizzera, i criteri che dovranno definire l'allargamento sono i seguenti:
 - garantire una migliore rappresentanza dei Paesi in sviluppo;
 - tener conto dei contributi dei Paesi membri all'azione dell'ONU, in particolare nel settore delle operazioni di pace, dell'aiuto allo sviluppo e del finanziamento del bilancio dell'ONU;
 - l'allargamento del Consiglio di sicurezza non deve andare a beneficio solo dei grandi Paesi e a scapito di altre categorie di Paesi;

- la Svizzera è contraria alla concessione del diritto di veto ai nuovi membri, perché in questo modo verrebbe ostacolata la capacità d'azione del Consiglio di sicurezza.

La Svizzera non è soddisfatta dei due modelli proposti dal Gruppo di alto livello. Deplora in particolare che i due modelli riducano le possibilità di avere un seggio al Consiglio di sicurezza per molti Paesi che figurano attualmente tra i principali contribuenti dell'ONU. Questi due modelli non sono tuttavia i soli modelli possibili. Il Consiglio federale auspica che venga trovata una soluzione equilibrata capace di raccogliere il sostegno del maggior numero possibile di Stati membri. Un allargamento che dividesse la comunità internazionale non consentirebbe di rafforzare l'autorità e la legittimità del Consiglio di sicurezza.

In ogni caso, l'allargamento del Consiglio di sicurezza non è di per sé sufficiente. Parallelamente occorre rafforzarne la trasparenza e proseguire lo sviluppo di metodi di lavoro che garantiscano la possibilità a tutti gli Stati membri dell'ONU di partecipare meglio ai lavori del Consiglio di sicurezza. La Svizzera sostiene la raccomandazione del Gruppo di alto livello di istituzionalizzare e di sancire nel regolamento interno del Consiglio i dispositivi messi in atto per rafforzare la trasparenza e la partecipazione di tutti. Ha lanciato un'iniziativa su questo tema, in collaborazione con il Liechtenstein, che copresiede il gruppo di lavoro dell'Assemblea generale sulla riforma del Consiglio di sicurezza.

Parallelamente, è auspicabile che l'Assemblea generale, vista la legittimità particolare di cui è investita per la sua composizione universale, sia rivitalizzata, in particolare migliorando l'organizzazione dei suoi lavori e la scelta dei temi che tratta, in modo da poter assumere pienamente ed efficacemente le missioni essenziali affidate dallo Statuto.

2.2.3 Maggiore integrazione del Parlamento

Il rafforzamento delle relazioni con i parlamenti, la società civile e il settore privato è parte integrante delle proposte di riforma dell'ONU.

Per quanto concerne le relazioni con il Parlamento, il consigliere agli Stati Peter Bieri, presidente della delegazione svizzera all'Unione interparlamentare (UIP), si è espresso il 21 ottobre 2004 davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York prendendo posizione a favore di un ruolo più importante dei parlamenti nazionali all'interno dell'ONU. La delegazione dell'UIP, di cui facevano parte anche Brigitta Gadiant (vicepresidente) e il consigliere agli Stati Peter Brinner (presidente della CPE-CS) ha incontrato a margine della conferenza dell'UIP diverse personalità ai massimi livelli dell'ONU. È inoltre stata ricevuta dal professor Nicolas Michel, dal maggio 2004 Segretario generale aggiunto e in precedenza direttore della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE.

Nell'ambito del dibattito sulle riforme, nel febbraio del 2005 108 parlamentari svizzeri hanno lanciato un'iniziativa. In una lettera indirizzata al Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, questi membri del Parlamento hanno chiesto l'istituzione di un'assemblea parlamentare presso l'ONU. La direttrice del DFAE è stata informata il 17 gennaio 2005 dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-CN) sulle intenzioni degli autori della lettera e ha sostenuto una maggiore integrazione dei parlamenti nazionali nei lavori dell'ONU. L'istituzione di un orga-

no parlamentare presso l'ONU rafforzerebbe il carattere democratico dell'Organizzazione e la avvicinerebbe ai cittadini. Diverse organizzazioni regionali, sul modello del Consiglio d'Europa, possiedono un'assemblea parlamentare. Nel caso dell'ONU, tuttavia, l'istituzione di un organo di questo tipo è resa difficile dal fatto che ogni modifica dello Statuto necessita l'approvazione della maggioranza dei due terzi dei membri e l'accordo dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Per tale motivo sono state esaminate altre formule come il rafforzamento del ruolo dell'Unione interparlamentare presso l'ONU.

Anche se la Svizzera è favorevole a una maggiore partecipazione delle organizzazioni della società civile e del settore privato ai lavori dell'ONU, una maggioranza degli Stati membri dell'Organizzazione rimane tuttavia restio nei confronti di una maggiore apertura dell'Organizzazione alla società civile. Le riforme in questo settore suscitano una forte resistenza, anche se sembra generalmente ammesso che la società civile debba svolgere un ruolo sempre più importante nelle Nazioni Unite.

2.3 Le operazioni di mantenimento della pace e i contributi svizzeri

Nel rapporto del Segretario generale, poche nuove proposte riguardano direttamente il settore delle operazioni di mantenimento della pace. Ciò non va non bisogna tuttavia interpretato come un segnale di perdita di velocità per questo settore di attività dell'ONU. In effetti, contro i pronostici di tutti coloro che dopo l'invasione dell'Iraq nel marzo del 2003 prevedevano il suo declino nel settore della pace e della sicurezza, l'ONU rimane attualmente un attore centrale e il suo Consiglio di sicurezza svolge un ruolo incontestato, dal momento che il suo potere di legittimazione, per esempio del regime di occupazione e successivamente del calendario di ritorno alla sovranità in Iraq, è senza pari.

Con la sua risoluzione 1546 dell'8 giugno 2004, il Consiglio di sicurezza ha affidato all'ONU un ruolo chiave nell'organizzazione di elezioni democratiche in Iraq. È stata al tempo stesso confermata alla coalizione militare guidata dagli Stati Uniti l'autorizzazione a prendere tutte le misure necessarie per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità. Mediante il sostegno alla commissione elettorale indipendente, l'ONU ha contribuito allo svolgimento delle elezioni del 30 gennaio. La Svizzera, che ritiene essenziale fermare la spirale di violenza in Iraq, è favorevole al ruolo dell'ONU nel processo di transizione verso uno Stato democratico di diritto.

Parallelamente l'ONU, dopo il riflusso della fine degli anni Novanta, deve far fronte a una domanda senza precedenti di nuove missioni, in particolare in Africa. Gli Stati membri, grazie agli insegnamenti tratti dai fallimenti passati, hanno iniziato a sviluppare l'Organizzazione come uno strumento perfezionato per contribuire all'attuazione del processo di pace avviato in molti casi con la sua partecipazione. L'opera di mantenimento della pace svolta dalle Nazioni Unite è attualmente multiforme e comporta una dimensione sia civile sia militare. Le recenti operazioni non consistono più unicamente nel separare i belligeranti, ma comprendono anche diverse altre funzioni e includono spesso il ristabilimento dei servizi di base, la creazione delle istituzioni previste dagli accordi di pace, le misure per garantire la legge e l'ordine, lo sviluppo di istituzioni rinnovate, comprese le forze di polizia e un sistema giudiziario professionale e imparziale, la smobilitazione, il disarmo e il reinserimento dei combattenti, la promozione del dialogo politico per porre le basi del-

l'ordine costituzionale futuro o il sostegno alla preparazione e allo svolgimento delle elezioni.

Il mantenimento della pace svolto dall'ONU deve attualmente affrontare tre sfide principali.

2.3.1 La sfida del recente aumento della domanda di nuove operazioni di mantenimento della pace

In questi due ultimi anni sono state inviate nuove missioni (Costa d'Avorio, Liberia, Haiti, Burundi), è stata rafforzata la missione nella Repubblica democratica del Congo ed è stata preparata una nuova missione in Sudan, decisa dal Consiglio di sicurezza nel febbraio del 2005. Il personale impegnato nelle operazioni di mantenimento della pace ha raggiunto l'effettivo di 74 000 persone nel gennaio del 2005, compreso il personale militare, la polizia civile e gli esperti civili. Tenuto conto delle rotazioni del personale, circa 120 000 uomini e donne sono stati impiegati dalle Nazioni Unite in operazione sul territorio nel 2004. Per far fronte a questo aumento e evitare di trovarsi nell'impossibilità di agire, l'ONU cerca urgentemente maggiori capacità nei settori della pianificazione, della logistica, in particolare in materia di trasporto aereo e di unità mediche, della polizia civile, in particolare francofona, degli esperti civili e tecnici, per esempio nel settore dello Stato di diritto e della sicurezza. Anche se un effettivo di simile dimensione era già impiegato una decina di anni fa, la situazione è attualmente più difficile perché gli eserciti che dispongono di maggiori capacità sono attualmente già molto impegnati in altre operazioni, in particolare in Iraq, in Afghanistan e nei Balcani e non sono disponibili per operazioni di mantenimento della pace nel quadro dell'ONU.

Di conseguenza, i dieci maggiori contribuenti di truppe nell'ambito del mantenimento della pace nel quadro delle Nazioni Unite sono tutti Paesi in sviluppo. Questo debole apporto militare dei Paesi più progrediti – le cui forze sono tuttavia meglio equipaggiate e meglio formate – alle operazioni di mantenimento della pace nel quadro dell'ONU è in generale considerato come un *commitment gap* (deficit d'impiego). Vi possono essere gravi conseguenze sull'efficacia delle missioni di pace dell'ONU, dal momento che i Paesi in sviluppo che vi partecipano non sono sempre in grado di fornire contingenti sufficientemente equipaggiati. Mentre i Paesi più progrediti preferiscono sempre più gli impieghi militari al di fuori del quadro dell'ONU, pur volendo mantenere la loro capacità di influenza e proseguire il miglioramento delle procedure di preparazione e di impiego delle missioni, i Paesi in sviluppo, che forniscono la maggior parte delle truppe, intendono dal canto loro svolgere un ruolo pari al loro impegno e si oppongono a sviluppi che ai loro occhi contribuirebbero a conferire loro un ruolo secondario.

2.3.2 La sfida della determinazione di modalità di cooperazione adeguate con le organizzazioni regionali partner

Per garantire una risposta adeguata alle domande di nuove missioni, agli imperativi di impiego rapido e ai bisogni di poter disporre di efficaci mezzi coercitivi, capaci di dissuadere attacchi contro il personale dell'ONU e di garantire lo svolgimento del

loro mandato, l'ONU deve cooperare sempre di più con le organizzazioni regionali. La tendenza osservata da qualche anno verso una collaborazione sempre più stretta con queste organizzazioni è quindi confermata. Nella prassi, l'ONU autorizza sovente uno Stato o un'organizzazione regionale ad assumere la responsabilità di condurre un'operazione di pace. È stato il caso per esempio nella provincia dell'Ituri, nella Repubblica democratica del Congo, dove l'Unione europea ha condotto l'operazione «Artemis» autorizzata dal Consiglio di sicurezza, che in seguito è stata sostituita da truppe delle Nazioni Unite. Queste ultime, dotate di materiale pesante, hanno dovuto ricorrere alla forza nel marzo del 2005, dopo la morte di diversi caschi blu caduti in un'imboscata tesa da milizie locali. Operazioni analoghe sono state svolte in Costa d'Avorio dalla Francia e dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), come pure a Haiti dagli Stati Uniti, dalla Francia e dal Canada.

2.3.3 La sfida del clima sempre più incerto nel quale si svolgono le operazioni di pace dell'ONU

L'ONU non solo deve far fronte a una domanda crescente, ma deve inoltre operare in un clima generale sempre più difficile. Un miglioramento sostanziale della capacità dell'ONU di prevenire le crisi, di rispondervi e di garantire una maggiore sicurezza per il suo personale sarebbe l'istituzione di una struttura di preallarme e di analisi, che potrebbe migliorare il processo decisionale degli organi dell'ONU e eviterebbe loro di dipendere su questo punto dalle informazioni ottenute dai servizi nazionali di informazione. Le proposte in questo senso si scontrano tuttavia con la diffidenza dei Paesi del Sud, che temono lo sviluppo di attività di informazione contrarie ai loro interessi nazionali. I risultati in materia rimangono quindi inferiori alle attese.

Di fronte alle crescenti minacce nei confronti della sicurezza del personale delle Nazioni Unite, il Segretario generale dell'ONU ha chiesto l'istituzione di un nuovo dipartimento di sicurezza nel segretariato dell'ONU a New York, e ha intrapreso i passi per dotare l'Organizzazione di un sistema rafforzato e unificato di gestione delle questioni legate alla sicurezza (Security Management System). Questo sviluppo ha il sostegno della maggioranza degli Stati membri, ma incide in modo significativo sul bilancio.

Un'altra delle misure proposte dal Segretario generale dell'ambito degli sforzi di riforma in corso riguarda la possibilità di dotare le operazioni di mantenimento della pace di riserve strategiche in grado di intervenire per impedire a un elemento perturbatore, proveniente da una fazione o da un gruppo armato incontrollato, di far deragliare un processo di pace appoggiato dalle principali parti interessate.

2.3.4 I contributi svizzeri

A livello di contributi in materia di personale, il livello d'impegno della Svizzera nelle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU è rimasto stabile. Una quarantina di osservatori militari e di poliziotti civili continuano a essere impiegati. Gli osservatori militari sono attivi principalmente nel Vicino Oriente (9), in Corea (5), in Georgia (4), alla frontiera tra l'Etiopia e l'Eritrea (3) e nella Repubblica democratica del Congo (2), mentre i poliziotti civili sono impiegati essenzialmente nel Kosovo

(8), nella Repubblica democratica del Congo (3) e in Georgia (2). La Svizzera ha peraltro continuato a impiegare militari in tre operazioni autorizzate dall'ONU, ma il cui comando compete alla NATO: nel Kosovo (autorizzazione di impiego fino a 220 persone), in Afghanistan (fino a 4 persone) e in Bosnia-Erzegovina (fino a 20 persone). Ha inoltre distaccato alle sedi dell'ONU di Ginevra e di New York personale incaricato di compiti legati alla concezione degli impieghi e fornisce inoltre personale alle missioni dell'ONU che coordinano la lotta contro le mine antiuomo e la loro distruzione: due persone in Etiopia ed Eritrea, una in Sudan, una nello Sri Lanka, una nel Ciad, una nel Vicino Oriente e una in Albania.

In qualità di membro dell'ONU, la Svizzera ha inoltre versato il suo contributo obbligatorio alle operazioni di pace, che ammonta, per il periodo 2004–2005 all'1,197 per cento del budget ordinario dell'Organizzazione, contro 11,274 per cento nel 2003, secondo la nuova chiave di ripartizione tra i Paesi membri dell'ONU. Tenuto conto dell'aumento del numero e degli effettivi delle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU nel 2004, il contributo finanziario svizzero al bilancio delle operazioni di mantenimento della pace nel quadro dell'ONU è aumentato in modo significativo nel 2004. I versamenti a titolo di contributi obbligatori del nostro Paese al bilancio di queste operazioni ammontano per il 2004 a circa 54 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha dovuto chiedere al Parlamento un credito supplementare di 5,358 milioni di franchi.

L'importo del contributo finanziario obbligatorio alle operazioni di mantenimento della pace dipende da un lato dal numero e dagli effettivi delle operazioni di pace dell'ONU, che sottostanno a importanti fluttuazioni. D'altro lato è determinato dal sistema di fatturazione praticato dall'ONU, che impone di iscrivere nel budget importi variabili su un ciclo di tre anni. L'importo previsto nel budget 2005 per i versamenti svizzeri alle Nazioni Unite come contributi obbligatori, per un totale di 74 994 600 franchi, non consentirà di versare tutti gli importi che saranno fatturati nel 2005 dall'ONU per le operazioni di mantenimento della pace. Di conseguenza, si è dovuto apportare un adeguamento importante dell'importo previsto nel piano finanziario per il 2006.

A prescindere dalla cospicua partecipazione finanziaria della Svizzera nell'ambito del suo contributo obbligatorio, l'impegno della Confederazione per le operazioni di mantenimento della pace rimane, in altri settori, limitato rispetto ai bisogni dell'ONU.

Rispondendo a una richiesta del Segretario generale dell'ONU, la Svizzera ha donato alla Sierra Leone 260 veicoli usati dell'esercito. La fornitura di questi veicoli alle autorità della Sierra Leone, unita a misure di formazione, è stata garantita in collaborazione con le Nazioni Unite e la missione internazionale di assistenza e di formazione in questo Paese.

2.4 Sicurezza umana

Dalla fine della guerra fredda, l'ONU ha aumentato la sua capacità d'azione nella prevenzione dei conflitti e negli interventi dopo i conflitti. Le guerre civili sono in calo del 40 per cento circa nel mondo dalla metà degli anni Novanta – grazie in buona parte all'azione dell'ONU – mentre questi conflitti erano costantemente aumentati nei decenni precedenti, fino a superare addirittura i conflitti internazionali.

Negli ultimi 15 anni è stato risolto mediante il negoziato un maggior numero di conflitti interni che negli interi due secoli precedenti.

D'altro lato, dopo la fine della guerra fredda i problemi di sicurezza sono diventati più complessi. Secondo l'opinione di molti Paesi, la principale minaccia viene attualmente dal terrorismo e dalla disseminazione di armi di distruzione di massa. È nel frattempo incontestabile che i rischi si esasperano quando si sovrappongono la guerra civile, il crollo dello Stato, l'assenza dello Stato di diritto, la povertà e le malattie, ai quali occorre aggiungere fattori di violenza militare e civile come l'inquinamento e la mancanza di risorse naturali.

Lo Stato continua a essere il primo responsabile della sicurezza della sua popolazione. Ciò nonostante questo principio non vale più quando uno Stato non è capace di assumere i suoi obblighi o è implicato nel confronto. Come mostrano le statistiche, nel Ventesimo secolo sono state uccise più persone dalle forze nazionali che non da un esercito straniero.

La Svizzera si felicita che le raccomandazioni del Segretario generale riaffermino che la promozione della preminenza universale del diritto, dei diritti umani e della democrazia contribuiscono notevolmente alla stabilità politica del mondo. La Svizzera dovrà operare nei prossimi mesi insieme con i Paesi che condividono le sue opinioni affinché queste proposte prendano corpo e sfocino in misure efficaci. Ci si attendono in particolare resistenze laddove la nozione di sicurezza umana è vista come un tentativo di erosione della sovranità nazionale sotto la copertura di interventi umanitari o di protezione delle popolazioni civili, oppure laddove un modo di vita o di un contesto politico diverso viene preso a pretesto per relativizzare le norme internazionali in materia di diritti umani.

La sicurezza umana è uno dei pilastri della politica estera della Svizzera, che si impegna a promuoverla a diversi livelli dell'ONU. Tra i suoi settori di azione prioritari figurano in particolare la promozione dello Stato di diritto, la difesa dei diritti umani, la lotta contro il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro e contro le mine antiuomo.

La Svizzera ritiene, con il Segretario generale delle Nazioni Unite, che il miglioramento del diritto internazionale e il rafforzamento delle norme internazionali in materia di diritti umani siano premesse indispensabili per la salvaguardia della pace e della sicurezza. Con altri Paesi, in particolare nell'ambito della rete della sicurezza umana (*Human Security Network*), si è sforzata di richiamare la giusta attenzione su questi punti nei dibattiti sulla riforma.

2.4.1 Stato di diritto

La Svizzera tiene enormemente all'aggiornamento e all'eliminazione delle lacune osservate nello sviluppo del diritto nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite. La preminenza del diritto migliorerà infatti soltanto se l'ONU consoliderà i suoi meccanismi di attuazione e di sorveglianza delle norme esistenti.

In questi ultimi anni sono stati fatti alcuni progressi, per esempio con l'entrata in vigore dello Statuto di Roma e l'istituzione della Corte penale internazionale all'Aia. La Svizzera ha accolto favorevolmente le recenti adesioni allo Statuto di Roma, che riunisce ora più della metà dei membri delle Nazioni Unite. Si impegna nel contem-

po affinché questa giovane organizzazione disponga dei mezzi e del sostegno di cui necessita per svolgere la sua missione.

All'interno dell'ONU è in corso attualmente un dibattito sul ruolo della lotta contro l'arbitrio e il ripristino dello Stato di diritto nelle società che escono da un conflitto (giustizia di transizione e Stato di diritto). La Svizzera si associa strettamente a questo processo, per esempio nelle dichiarazioni che pubblica in occasione dei dibattiti regolari del Consiglio di sicurezza e in occasione dei suoi contatti diretti con membri del segretariato delle Nazioni Unite. Sostiene le raccomandazioni del Segretario generale in materia di istituzionalizzazione e di rafforzamento delle capacità operative dell'Organizzazione in questo settore e sostiene molto attivamente a Ginevra un ruolo accresciuto dell'Alto commissariato per i diritti umani. A livello operativo, fornisce risorse finanziarie e umane ai tribunali penali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda e al Tribunale speciale per la Sierra Leone.

Si impegna inoltre affinché il Consiglio di sicurezza assuma la sua responsabilità specifica e se del caso ricorra alla Corte penale internazionale in situazioni che riguardano Paesi che non hanno aderito allo Statuto di Roma. Questo sforzo ha recentemente dato i primi frutti: il Consiglio di sicurezza si è rivolto il 1° aprile 2005 alla Corte penale internazionale per la situazione nel Darfur (Sudan).

La Svizzera, depositaria delle convenzioni di Ginevra, ha un ruolo particolare nell'ONU. Su domanda dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Corte internazionale di giustizia ha espresso il 9 luglio 2004 un parere sulle conseguenze giuridiche della costruzione della barriera di sicurezza nel territorio palestinese occupato, comprendente l'interno e la fascia esterna di Gerusalemme Est; constata che la costruzione di questo muro di sicurezza da parte di Israele e le misure ad essa associate sono contrarie al diritto internazionale. Reputa inoltre che la quarta Convenzione di Ginevra e gli strumenti internazionali dei diritti umani che la completano si applichino nel territorio palestinese occupato e che sia Israele sia la Palestina debbano conformarsi alle regole del diritto internazionale.

L'Assemblea generale dell'ONU, riunita in una sessione straordinaria d'urgenza il 20 luglio 2004, ha preso atto di questo parere nella sua risoluzione ES-10/15 e ha chiesto che tutti i membri delle Nazioni Unite adempiano i loro obblighi giuridici così come sono enunciati nel parere consultivo. Ha inoltre chiesto a tutte le parti alla quarta Convenzione di adoperarsi per il rispetto di detta Convenzione da parte di Israele. Ha invitato la Svizzera a svolgere consultazioni, nella sua qualità di depositario della Convenzione, e di presentarle un rapporto sulla questione, inclusa la possibilità di riprendere i lavori della Conferenza delle Alte parti contraenti alla quarta Convenzione di Ginevra. La Svizzera ha sostenuto questa risoluzione e ha accettato il mandato affidatole nella sua qualità di depositario della quarta Convenzione di Ginevra.

2.4.2 Promozione dei diritti umani

In questi ultimi anni la Svizzera si è impegnata molto nel contesto della sua politica inerente all'ONU a favore del consolidamento dell'architettura internazionale dei diritti umani. Ha sottoposto al Gruppo di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento una proposta volta a istituire un Consiglio dei diritti umani.

È lieta che questa idea sia stata ripresa nel rapporto sulla riforma dell'ONU preparato dal Segretario generale, che da parte sua intende sostituire la Commissione per i diritti umani con un Consiglio permanente più ristretto. In questo modo, egli ha posto le basi per un'autentica riforma volta a rafforzare la legittimità e il peso politico dell'ONU nel settore dei diritti umani.

La Svizzera si propone di costituire un «gruppo di amici» favorevole all'istituzione di un Consiglio dei diritti umani. A questo scopo, il 2 maggio 2005 ha organizzato a Losanna un incontro internazionale sulla riforma dei diritti umani all'ONU, al quale hanno partecipato una sessantina di Paesi. Con i Paesi che condividono le sue opinioni, cercherà di costruire gli elementi necessari per attuare questa proposta. Saranno necessarie molte consultazioni per determinare le dimensioni, la composizione e il mandato del futuro Consiglio dei diritti umani, che dovrà inoltre eliminare le lacune dei meccanismi attuali affinché possa fornire un autentico valore aggiunto.

In generale, la Svizzera si sforza di fare in modo che l'ONU disponga degli strumenti di cui ha bisogno per svolgere ancora meglio la missione di protezione dei diritti umani conferitagli dallo Statuto. Occorrerebbe ad esempio attribuire maggiori risorse finanziarie all'Alto commissariato per i diritti umani nel bilancio ordinario dell'Organizzazione. A suo avviso, l'ONU dovrà inoltre occuparsi maggiormente in futuro di rafforzare le capacità nazionali di applicazione delle norme internazionali in materia.

Il Segretario generale dell'ONU sottolinea peraltro nel suo rapporto la necessità di un buon funzionamento del dispositivo delle convenzioni sui diritti umani e dei loro organi di sorveglianza. La Svizzera ha ideato un sistema di rapporti unificati (*Unified Reporting System*) che rispetta le direttive dell'Alto commissariato per i diritti umani; esso dovrebbe contribuire a rendere più efficace e più durevole la preparazione dei rapporti destinati agli organi di sorveglianza.

Occorre infine ricordare che la Svizzera ha assunto nel corso della 59^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU la vicepresidenza della Terza commissione.

2.4.3 Lotta contro il commercio di armi leggere e di piccolo calibro e le mine antiuomo

Anche se gli sforzi comuni della società civile e dei Paesi che si preoccupano di questo problema hanno portato al divieto totale delle mine antiuomo, attualmente non vi sono ancora accordi giuridicamente vincolanti che prevengano il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro destinate a usi diversi dalla lotta contro la criminalità. A partire dal 2003, l'Assemblea generale dell'ONU ha lanciato un processo di negoziazione di un nuovo strumento internazionale che consenta l'identificazione delle armi leggere e di piccolo calibro illecite. I negoziati sono iniziati nel febbraio del 2004, sotto la presidenza della Svizzera.

La Svizzera partecipa attivamente ai negoziati e s'impegna affinché lo strumento preparato sia efficace e vincolante. Si felicità che, nel suo rapporto sulla riforma dell'Organizzazione, il Segretario generale dell'ONU abbia esortato i membri a terminare i negoziati al più tardi entro il 2006.

Anche la Svizzera considera prioritaria la lotta contro le mine antiuomo. La prima conferenza d'esame delle parti alla Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distru-

Firmando la Dichiarazione del Millennio, i Paesi si sono impegnati a lottare insieme contro la povertà, proteggere la pace, vegliare sull'ambiente, rispettare i diritti umani, praticare il buon governo, proteggere i gruppi vulnerabili e rafforzare l'ONU nel suo ruolo di foro centrale e di importante attore della cooperazione internazionale¹¹.

Dalla Dichiarazione del Millennio sono stati tratti otto «obiettivi del Millennio per lo sviluppo» (OMS) complementari, quantificati e dotati di un limite temporale: il 2015. Per ognuno di essi sono stati definiti sottoobiettivi (*targets*) e indicatori sociali, economici e ambientali.

Alla conferenza delle Nazioni Unite di Monterrey (Messico) sul finanziamento dello sviluppo, i Paesi ricchi e poveri hanno, poco più di due anni dopo, stabilito i mezzi per finanziare e realizzare questi obiettivi in una responsabilità comune e condivisa, come prevede il «consenso di Monterrey»: mentre i Paesi poveri assumono la responsabilità prioritaria del loro sviluppo e s'impegnano a rispettare i principi del buon governo e a condurre una lotta sistematica contro la povertà, i Paesi ricchi hanno una responsabilità particolare per le condizioni quadro globali e la loro capacità di favorire lo sviluppo; essi si sono impegnati ad aprire i loro mercati, a sostenere lo sdebitamento dei Paesi fortemente indebitati e a fornire loro un aiuto migliore e più cospicuo. Al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi lo stesso anno a Johannesburg, è stato adottato un piano d'azione globale di protezione dell'ambiente e di lotta contro la povertà.

Gli OMS e i piani d'azione adottati a Monterrey e a Johannesburg sono il frutto di un consenso ottenuto dopo lunghi e difficili negoziati. Ripartiscono in modo equilibrato gli obblighi tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo.

Costituiscono ora a livello mondiale il quadro di riferimento della cooperazione internazionale allo sviluppo. Per la prima volta nella sua storia, l'umanità si è data un programma imperativo, accettato da tutti gli attori implicati, per lottare contro la povertà nel mondo.

- Si tratta di obiettivi quantificati, muniti di orizzonti temporali definiti, in modo da poter misurare i progressi compiuti; sono ora stati completati da raccomandazioni concernenti il modo di realizzazione, mentre le responsabilità e le competenze sono state attribuite in modo chiaro.
- Il primo obiettivo di sviluppo è la riduzione della povertà nelle sue diverse forme. La crescita economica è un mezzo importante per conseguirlo.
- Lo sviluppo è ora fatto coincidere sistematicamente con lo sviluppo sostenibile. La crescita della produttività economica deve essere indissociabile dalla responsabilità ecologica e da un principio di solidarietà, in modo che i bisogni di una generazione non siano soddisfatti a scapito delle generazioni successive.

¹¹ I principali punti della Dichiarazione del Millennio:

1. pace, sicurezza e disarmo;
2. sviluppo ed eliminazione della povertà;
3. protezione del nostro ambiente comune;
4. diritti dell'uomo, democrazia e buon governo;
5. protezione dei gruppi vulnerabili;
6. risposta ai bisogni speciali dell'Africa;
7. rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

- È dato ampio spazio all'implicazione della società civile e del settore privato nella formulazione e nello sviluppo di strategie di lotta contro la povertà e di realizzazione degli OMS.
- La cooperazione allo sviluppo assume attualmente un senso molto più vasto: non si tratta solo di fornire un aiuto tecnico e finanziario, ma anche di attuare e predisporre quadri nazionali e mondiali che favoriscano lo sviluppo e di formulare e realizzare politiche e strategie coerenti in materia finanziaria, commerciale, economica, sociale, agricola, ambientale, dei trasporti e della migrazione.
- Gli OMS non cercano solo di ridurre la povertà, ma di controllarla nelle sue diverse dimensioni. Le loro realizzazioni si fonda su un'ampia azione coordinata a molti livelli.
- Sono in primo luogo gli Stati interessati e i loro governi i responsabili dello sviluppo del Paese e del benessere della popolazione. L'aiuto esterno è solo un sostegno a titolo sussidiario.
- Le organizzazioni multilaterali, i Paesi donatori e le grandi ONG non operano più in modo disordinato, ma sostengono in modo complementare e concertato i Paesi in sviluppo nell'attuazione delle loro strategie di lotta contro la povertà.
- Le risoluzioni e i programmi d'azione adottati durante le grandi conferenze degli anni Novanta rimangono perfettamente validi: definiscono sempre i grandi assi della cooperazione tematica e settoriale.

3.2 Il progresso nell'attuazione degli OMS

Dall'inizio degli anni Novanta, il mondo ha conseguito progressi considerevoli nella lotta contro la povertà. Nel mondo, il numero delle persone esposte alla povertà cronica è sceso di 130 milioni. Il tasso di mortalità alla nascita è diminuito da 103 a 88 bambini nati morti su 1000 nascite. La speranza di vita è passata da 63 a 65 anni.

Ciò nonostante, le differenze sono molto grandi tra le regioni del mondo. Nell'Africa subsahariana, la povertà, la fame, la mortalità materna e infantile continuano a fare stragi. La propagazione dell'HIV/AIDS e di altre malattie è vertiginosa; a ciò si aggiungono le crisi e i conflitti sia palesi sia latenti che colpiscono le diverse regioni del continente. L'Asia, in compenso, registra risultati apprezzabili nell'attuazione degli OMS, almeno in alcuni Paesi. I progressi sono peraltro dovuti soprattutto ai forti tassi di crescita registrati dalla Cina e dall'India negli ultimi anni. Questi Paesi si trovano tuttavia anche confrontati con gravi problemi ambientali e crescenti disparità. Ne consegue che la crescita economica realizzata da questi Paesi è ancora difficilmente sostenibile. Sempre in Asia, centinaia di milioni di uomini e donne continuano a vivere in estrema povertà. L'America Latina, i Paesi in transizione dell'Europa orientale, il Medio Oriente e l'Africa del Nord presentano un quadro variegato. Anche il progresso dei diversi OMS presenta una grande disparità. Mentre globalmente la sottoalimentazione diminuisce leggermente e le varie regioni hanno per la maggior parte registrato un miglioramento della scolarizzazione primaria dei bambini, gli sforzi per la parità delle donne nel mondo hanno raggiunto risultati molto modesti. In tutte le regioni studiate, il tasso di mortalità delle donne rimane a un livello elevato.

Se queste tendenze rimarranno invariate fino al 2015, gli OMS non verranno raggiunti a livello mondiale. I successi notevoli e a volte spettacolari raggiunti in alcuni Paesi (India, Cina), e le tendenze positive di alcuni obiettivi (p. es. l'accesso alla formazione elementare) consentono tuttavia di nutrire qualche speranza.

3.3 Il rapporto del Segretario generale dell'ONU «Per una maggiore libertà»: proseguimento dell'attuazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo

Nel rapporto intitolato «Per una maggiore libertà – verso lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani per tutti», che ha redatto in vista del Vertice M+5, il Segretario generale dell'ONU sottolinea che gli eventi che si sono verificati dall'adozione della Dichiarazione del Millennio impongono di giungere a un nuovo consenso sui grandi problemi e le grandi priorità che il mondo deve oggi affrontare e di tradurre questo consenso in un'azione collettiva. Kofi Annan precisa: «occorre intervenire in tre settori contemporaneamente, lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani, altrimenti non avremo successo su alcun fronte. Non c'è sicurezza senza sviluppo, non c'è sviluppo senza sicurezza e non può esserci né sicurezza né sviluppo sostenibile se i diritti umani non sono rispettati».

Nel settore dello sviluppo, i principali provvedimenti proposti da Segretario generale nell'ottica della realizzazione degli OMS si riassumono nel seguente modo:

Strategie nazionali: i Paesi in sviluppo che hanno seri problemi di povertà dovrebbero, entro il 2006, adottare e cominciare ad applicare una strategia nazionale di sviluppo sufficientemente ambiziosa affinché i risultati da raggiungere per la realizzazione degli obiettivi del Millennio siano effettivamente conseguiti entro il 2015. Queste strategie nazionali dovrebbero riguardare essenzialmente la politica pubblica e i principali investimenti pubblici: lo sviluppo rurale, lo sviluppo urbano, i sistemi sanitari, l'educazione, l'ambiente, la parità tra i sessi, la scienza, la tecnologia e l'innovazione.

Finanziamento dello sviluppo: l'aiuto pubblico allo sviluppo deve più che raddoppiare negli anni futuri. Non è necessario che i Paesi donatori assumano nuovi impegni: è sufficiente onorare quelli già assunti. I Paesi progrediti che non lo hanno ancora fatto dovrebbero stabilire calendari per realizzare l'obiettivo di dedicare lo 0,7 per cento del prodotto interno lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2015, aumentando sensibilmente gli apporti a partire dal 2006 al più tardi e raggiungendo lo 0,5 per cento entro il 2009. Questo aumento potrebbe, tra l'altro, essere ottenuto con l'istituzione di un meccanismo internazionale di finanziamento dello sviluppo. Bisognerà tuttavia anche esaminare altre fonti innovatrici di finanziamento dello sviluppo per fornire un sostegno più sostanziale ed efficace ai Paesi che si sforzano di raggiungere questi obiettivi entro il 2015. Il Segretario generale propone quindi la realizzazione di operazioni selettive dette di «rapido guadagno» che consentono – molto rapidamente e a un costo relativamente modesto – di salvare milioni di vite umane, per esempio con una distribuzione gratuita di zanzariere trattate con insetticida. Chiede inoltre ai donatori di fornire ai grandi fondi speciali, come il Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM), risorse sufficienti per consentire loro di svolgere pienamente il ruolo loro affidato.

Commercio: il ciclo di negoziati commerciali di Doha dovrebbe concludersi entro la fine del 2006; è essenziale che i Paesi in sviluppo, in particolare i più poveri, ne escano vincitori. In un primo tempo, gli Stati membri dovrebbero accordare a tutti gli esportatori dei Paesi meno progrediti l'accesso ai loro mercati in franchigia di dazio e fuori quota.

Riduzione del debito: l'indebitamento tollerabile deve essere ridefinito come il livello di indebitamento che consente a un Paese di raggiungere gli obiettivi del Millennio con la garanzia che i tassi di indebitamento non aumentino ancora entro il 2015.

Devono inoltre essere presi nuovi provvedimenti per garantire la sostenibilità ecologica. I progressi scientifici e le innovazioni tecnologiche devono essere sfruttati sin d'ora per mettere a punto strumenti che consentano di attenuare i cambiamenti climatici. Occorre inoltre elaborare un quadro internazionale più aperto per stabilizzare le emissioni di gas a effetto serra dopo il 2012, anno nel quale il Protocollo di Kyoto non avrà più effetto, e per consentire una vasta partecipazione di tutti i principali emittenti, siano essi Paesi progrediti o Paesi in sviluppo. Devono inoltre essere prese misure supplementari per lottare contro la desertificazione e per proteggere la biodiversità.

Tra le altre priorità del rapporto figurano la sorveglianza e il seguito delle malattie infettive, l'attuazione di un sistema di allarme rapido per le catastrofi naturali e una cooperazione più efficace per la gestione delle migrazioni che tenga conto dell'interesse di tutti.

Sinora, la comunità degli Stati ha in generale ben accolto il rapporto del Segretario generale. Mentre i Paesi industrializzati hanno, in grande maggioranza, apprezzato l'interdipendenza stabilita dal Segretario generale tra lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani come pure l'equilibrio dei provvedimenti proposti, numerosi Paesi in sviluppo hanno espresso il loro scetticismo a proposito di questa interdipendenza; avrebbero auspicato che il rapporto fosse maggiormente incentrato sulle questioni legate allo sviluppo.

3.4 Preparazione del Vertice M+5

L'incontro dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'ONU nel settembre del 2005 segnerà il punto culminante dei processi e della lunga serie di consultazioni che contraddistinguono questo anno decisivo. La Svizzera continua a partecipare attivamente ai lavori di preparazione di questo grande evento e contribuisce alla ricerca di soluzioni comuni ai grandi problemi e alle sfide alle quali la comunità internazionale si vede confrontata.

La preparazione del Vertice M+5 è stata al centro dei lavori della 23^a sessione del Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) dal 21 al 25 febbraio a Nairobi, al quale la Svizzera è stata rappresentata ad alto livello.

Dal 28 febbraio al 1^o marzo 2005, il consigliere federale Pascal Couchepin ha diretto la delegazione svizzera alla Commissione sulla condizione della donna a New York, che ha tratto un bilancio dell'attuazione del piano d'azione adottato in occasione della Conferenza mondiale sulla donna a Pechino, 10 anni fa, e che nella stessa occasione ha definito gli orientamenti per gli anni futuri. I consiglieri federali Hans-

Rudolf Merz e Joseph Deiss hanno partecipato, il 16 e 17 febbraio 2005, alle sedute del Comitato monetario e finanziario internazionale del FMI e del Comitato di sviluppo del gruppo della Banca mondiale. In occasione dell'incontro che ha avuto luogo il 18 aprile a New York tra le Istituzioni di Bretton Woods e il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, la Svizzera è stata rappresentata da personalità di alto livello. La Svizzera parteciperà successivamente al «Dialogo ad alto livello sul finanziamento dello sviluppo» che avrà luogo alla fine di giugno e in seguito al segmento di alto livello del Consiglio economico e sociale che si riunirà a New York. I due incontri saranno dedicati a diversi aspetti dell'attuazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo. All'inizio di settembre, si svolgerà a New York la seconda Conferenza mondiale dei presidenti dei parlamenti, alla quale la Svizzera sarà rappresentata dalla presidente del Consiglio nazionale Thérèse Meyer e dal presidente del Consiglio degli Stati Bruno Frick. Come la precedente conferenza mondiale che si è tenuta in occasione del Vertice del Millennio, questo incontro organizzato dall'Unione interparlamentare servirà a consolidare il legame dei parlamenti nazionali con le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali. I risultati di tutti questi incontri alimenteranno i lavori del Vertice M+5, al quale la Svizzera sarà rappresentata dal Presidente della Confederazione Samuel Schmid.

Oltre a questi processi formali, la preparazione del Vertice di settembre comporta una serie di iniziative nazionali, di annunci e di negoziati importanti per la Svizzera. In previsione dell'Assemblea annuale delle Istituzioni di Bretton Woods nell'ottobre del 2005, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna hanno formulato proposte per annullare il debito estero dei Paesi poveri sovraindebitati. L'Unione europea ha chiaramente manifestato la volontà di aumentare il suo aiuto pubblico allo sviluppo. Facendo riferimento agli obiettivi del Millennio, la Commissione europea ha proposto alla metà di aprile del 2005 le tappe seguenti: l'UE dovrà aumentare il suo aiuto pubblico allo 0,56 per cento entro il 2010 e raggiungere lo 0,7 per cento nel 2015. Secondo la Commissione, per raggiungere questo obiettivo finale, i 15 più vecchi membri dell'Unione dovranno raggiungere almeno lo 0,51 per cento nel 2010, mentre i nuovi membri devono aumentare il loro aiuto allo 0,17 per cento. La decisione del primo ministro Tony Blair di porre l'accento, nel corso della presidenza britannica del G8, sui cambiamenti climatici e sullo sviluppo dell'Africa è un segnale importante. Il rapporto della Commissione per la Africa, le cui conclusioni saranno esaminate in occasione del Vertice del G8 a Gleneagles dal 6 all'8 luglio 2005, raccomanda in particolare un aumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo a favore dell'Africa di 25 miliardi di dollari supplementari entro il 2015.

3.5 Il contributo della Svizzera alla realizzazione degli OMS: bilancio e azioni da intraprendere

La Svizzera è impegnata con diversi Paesi prioritari in partenariati di lunga data per lottare contro la povertà. Dedicando un'attenzione particolare, a questo proposito, alle riforme economiche, ai diritti umani e al buon governo. Con le sue attività di cooperazione multilaterali, contribuisce inoltre alla realizzazione degli OMS. Versa importi determinanti per ridurre il debito dei Paesi più poveri e ha praticato una politica di sdebitamento progressista nel quadro dell'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC). Ha inoltre collaborato in misura apprezzabile all'elaborazione dell'architettura dei trattati internazionali sull'ambiente e osserva il principio della sostenibilità sul suo territorio. Ha inoltre riconosciuto molto presto l'impor-

tanza che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione rivestono per lo sviluppo e si è di conseguenza impegnata a favore della loro diffusione e della loro utilizzazione nei Paesi in sviluppo. Infine, grazie a molte organizzazioni non governative motivate, la popolazione svizzera ha una grande coscienza dei problemi legati allo sviluppo dei Paesi più poveri.

La Svizzera ha già fornito un importante contributo alla realizzazione degli OMS. Il suo rapporto su questo tema¹² mostra tuttavia chiaramente che non deve abbassare la guardia. I quattro settori d'azione seguenti, che rientrano sia nell'ottica del «Vertice del Millennio + 5» sia in quella dell'agenda della Svizzera in materia di politica di sviluppo, sono preponderanti.

3.5.1 Coerenza delle politiche nazionali e internazionali per lo sviluppo

Politica commerciale favorevole allo sviluppo, in particolare sociale: la Svizzera è una nazione commerciale di dimensione media e ha un grande interesse affinché il commercio mondiale si svolga in un quadro aperto. Gli effetti sulla prosperità della divisione internazionale del lavoro devono dare vantaggi al maggior numero possibile di Paesi. Per tale motivo, la Svizzera ha progressivamente esteso l'accesso al mercato dei prodotti provenienti dai Paesi più poveri e si è impegnata, nell'ambito della Conferenza dell'OMC a Doha, a favore dell'eliminazione dei sussidi all'esportazione. Ma per quanto concerne i prodotti agricoli le barriere continuano ad esistere. La Svizzera si trova di fronte alla sfida di dover armonizzare la sua agricoltura con i principi dell'apertura dei mercati, nel rispetto delle norme sociali e ambientali, e di dover preservare e remunerare in modo adeguato i mandati ecologici e multifunzionali affidati all'agricoltura svizzera e la buona qualità dei suoi prodotti. La Svizzera si impegna inoltre attivamente nell'ambito dei negoziati dell'OMC a favore dell'accettazione del principio secondo cui non deve esserci una gerarchia tra i regimi applicati in materia di concorrenza e in materia di ambiente, i quali devono al contrario rafforzarsi reciprocamente.

Problemi globali legati all'ambiente: la Svizzera intende proseguire gli intensi sforzi messi in atto, a livello nazionale e internazionale, per attuare le convenzioni internazionali sull'ambiente. Con i suoi partner dei Paesi industrializzati e dei Paesi in sviluppo, contribuisce a migliorare la protezione degli ecosistemi, a ridurre la progressione del cambiamento climatico, a frenare la perdita di biodiversità, a regolamentare meglio l'impiego di prodotti chimici, a ridurre l'inquinamento dell'aria e a proteggere le risorse come le foreste e l'acqua. In questi settori devono essere formulati obiettivi chiari e misurabili, sulla base dei risultati dei processi in corso nel settore dell'ambiente e degli esiti delle grandi conferenze. La Svizzera si impegna a tal fine a favore di un regime multilaterale per l'ambiente esteso, coerente ed efficace e ne sostiene il consolidamento e lo sviluppo.

Rischi internazionali per la salute: i passi indietro imposti allo sviluppo dalla forte propagazione dell'HIV/AIDS e la minaccia globale rappresentata dalle malattie infettive, in questi ultimi anni, hanno posto in primo piano il ruolo della politica internazionale in materia di sanità. La Svizzera possiede un'industria farmaceutica di

¹² La Svizzera, come gli altri Stati donatori, redige un rapporto dettagliato a destinazione delle Nazioni Unite sui risultati della sua azione a favore della realizzazione degli OMS.

punta presente in tutto il mondo e di conseguenza può contribuire a migliorare l'accesso dei Paesi in sviluppo ai medicinali essenziali nel rispetto delle disposizioni generali del diritto dei brevetti. Sta quindi procedendo alla revisione della sua legge sui brevetti, conformemente alla Convenzione adottata dall'OMC nel 2003, per consentire, in base ai provvedimenti eccezionali previsti, l'esportazione di medicinali protetti da un brevetto verso i Paesi in sviluppo incapaci di produrli. Adotteremo presumibilmente il messaggio corrispondente nel corso di quest'anno e il Parlamento potrà deliberare nel 2006.

Migrazioni e sviluppo: la Svizzera è inoltre cosciente del ruolo crescente delle migrazioni in quanto fonte di flussi finanziari supplementari e strumento importante di trasferimento di sapere per i Paesi in sviluppo. Per tale motivo partecipa attivamente a iniziative internazionali, come l'Iniziativa di Berna, volte a una migliore gestione dei flussi migratori. Per attuare una politica coerente in materia di migrazioni e agire con i Paesi di origine e di transito a favore delle migrazioni legali, esaminerà le raccomandazioni della Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali (Global Commission on International Migration, GCIM) per prendere provvedimenti utili allo sviluppo. La GCIM deve fornire il suo rapporto al Segretario generale dell'ONU nell'ottobre del 2005. Le proposte che contiene saranno importanti per il dialogo di alto livello sulle questioni dell'emigrazione internazionale che si terrà nel 2006.

3.5.2 Finanziamento dello sviluppo

Aiuto pubblico allo sviluppo (APS): nel 2003, l'APS della Svizzera ha rappresentato lo 0,39 per cento del suo prodotto interno lordo (PIL). Sull'esempio della maggioranza dei Paesi membri del Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE, il nostro Consiglio ha deciso di modificare il metodo di contabilizzazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Questa modifica intende dare un'immagine completa e più fedele dell'impegno svizzero in materia di sviluppo. Nel 2004, l'APS della Svizzera risulta quindi pari allo 0,41 per cento del PIL. Attualmente, cinque Paesi membri dell'OCSE/CAS, vale a dire la Norvegia, il Lussemburgo, la Danimarca, la Svezia e i Paesi Bassi superano già nettamente l'obiettivo dell'ONU (0,7% del PIL). Mentre il Belgio, l'Irlanda e la Finlandia intendono raggiungere questo obiettivo entro il 2010, altri Paesi, in particolare la Francia, il Regno Unito, la Spagna e la Germania hanno annunciato che cercheranno di conseguirlo entro il 2015 per onorare i loro impegni presi in occasione della Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo. In questa stessa Conferenza, la Svizzera ha annunciato di voler portare il suo APS allo 0,4 per cento del PIL entro il 2010. L'evoluzione del volume dell'APS si fonderà negli anni 2006-2008 sul piano finanziario attualmente in vigore, con riserva del finanziamento a favore della coesione. Il nostro Consiglio riesaminerà la situazione alla scadenza del piano finanziario attuale e deciderà in merito allo sviluppo dell'APS per il periodo a partire dal 2009.

Mobilizzazione di nuove risorse con meccanismi di finanziamento innovatori: l'aumento previsto dell'APS si scontra, in Svizzera come altrove, con limiti di politica in materia di bilancio almeno a breve termine. Per tale motivo da molto tempo ci si chiede, a livello internazionale, come trovare nuovi meccanismi di finanziamento. Vengono presi in considerazione l'imposizione globale delle transazioni finanziarie, del carburante degli aerei o del commercio di armi, le tasse facolta-

tive sui computer, le carte di credito e i biglietti d'aereo o il ricorso all'International Finance Facility (IFF). Di principio, la Svizzera respinge sia le imposte mondiali sia le proposte volte a istituire un IFF globale per garantire il finanziamento degli OMS.

Riduzione del debito: nonostante tutti gli sforzi bilaterali e multilaterali avviati, di cui alcuni dopo l'Iniziativa HIPC, molti Paesi in sviluppo sono ancora fortemente indebitati. La necessità di prendere provvedimenti supplementari è quindi in esame. Si tratta in effetti di ridurre il peso del debito in modo che esso non comprometta la possibilità di realizzare gli OMS. Il nuovo quadro operativo delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) deve quindi consentire alla comunità internazionale di orientarsi maggiormente, nelle sue decisioni di finanziamento, in base alla capacità di indebitamento dei Paesi beneficiari. La Svizzera si impegna a favore dell'applicazione coerente di questo quadro. Vi sono inoltre diverse proposte volte a liberare i Paesi poveri dal loro debito nei confronti delle IFI. La Svizzera partecipa alla discussione concernente il proseguimento dello sdebitamento dei Paesi in sviluppo.

Flussi finanziari fuori dell'APS verso i Paesi in sviluppo: parallelamente all'aiuto pubblico allo sviluppo, i flussi finanziari privati svolgono un ruolo di primo piano per i Paesi in sviluppo. Tra di essi rientrano gli investimenti esteri diretti, i trasferimenti di denaro degli emigrati verso i loro Paesi di origine e le donazioni di associazioni assistenziali private. La Svizzera è cosciente dell'importanza di questi flussi finanziari e intende migliorarne e promuoverne le condizioni, in collaborazione con il settore privato e la società civile.

3.5.3 Efficacia dell'aiuto allo sviluppo

Per conseguire gli OMS entro il 2015, i donatori bilaterali e multilaterali devono impiegare a livello internazionale i mezzi di cooperazione che più si avvicinano agli obiettivi fissati e orientare i loro programmi in modo mirato in base ai bisogni e alle priorità dei Paesi destinatari. Occorre peraltro semplificare l'esecuzione operativa dell'aiuto allo sviluppo istituendo un miglior coordinamento delle prassi e delle procedure dei Paesi donatori, dei Paesi destinatari e delle agenzie multilaterali. Questi provvedimenti riguardano in particolare l'armonizzazione della gestione finanziaria, la valutazione, il seguito e gli appalti pubblici. Occorre inoltre vegliare a una divisione dei compiti più efficace tra i diversi donatori. Questi sforzi sono stati oggetto di una prima dichiarazione nel 2003, in occasione di una conferenza tenuta a Roma. Nella primavera del 2005 a Parigi, i progressi raggiunti da allora sono stati valutati e i principi formulati a Roma sono stati sviluppati. Le Svizzera sostiene gli sforzi attuali volti a una migliore armonizzazione tra gli attori della cooperazione allo sviluppo.

3.5.4 Buon governo e promozione della democrazia

Governo mondiale e multilateralismo: dal momento che gli scambi internazionali continuano a svilupparsi, un numero crescente di problemi non può più essere affrontato in una prospettiva bilaterale, ma necessita di una cooperazione internazionale. La Svizzera riconosce il ruolo centrale che le istituzioni internazionali devono svolgere nella soluzione delle questioni legate allo sviluppo a livello mondiale. Partecipa a programmi di miglioramento delle condizioni quadro economiche e

sociali, a iniziative multilaterali nei settori dell'ambiente, della formazione, della sicurezza e della sanità. Sostiene gli sforzi volti a migliorare, mediante riforme, l'efficienza e la capacità d'azione delle istituzioni multilaterali. Infine, accorda un'importanza particolare a una rappresentanza e a una partecipazione adeguate dei Paesi in sviluppo nelle istituzioni multilaterali.

Promozione della democrazia e creazione di istituzioni: l'agenda delle riforme economiche deve tener conto del quadro istituzionale nel quale le riforme sono attuate. La promozione della democrazia è un elemento centrale della politica di sviluppo, della politica di pace e della politica di sicurezza. Il rafforzamento della democrazia mediante il sostegno esterno è un processo lungo e difficile. I Paesi che sono giunti ad adempiere le condizioni richieste devono beneficiare di un maggior sostegno.

Aiuto coerente negli Stati «fragili», negli Stati «in sfascio» e negli Stati che «escono da una crisi»: la sicurezza a livello nazionale e internazionale non è possibile a lungo termine senza sviluppo sostenibile. Attualmente, gli Stati cosiddetti fragili e le società in sfascio, il cui sviluppo socio-economico è ostacolato dalle circostanze politiche, sono una minaccia per la sicurezza a livello transfrontaliero. Il sostegno internazionale accordato agli Stati fragili e la trasformazione delle economie di guerra in economie di pace richiedono un coordinamento particolarmente stretto tra gli attori implicati nella situazione di crisi.

Per il nostro Consiglio questi temi sono parte integrante dell'agenda politica dello sviluppo. Sono pienamente considerati nella preparazione del Vertice M+5 del settembre 2005 e nell'ambito della politica del nostro Paese per il conseguimento degli obiettivi del Millennio.

4 Le organizzazioni internazionali in Svizzera e la politica di accoglienza: poste in gioco e sfide

La Svizzera ha una lunga tradizione nella sua politica d'accoglienza di numerose organizzazioni intergovernative, di conferenze e di incontri multilaterali. Questo ruolo le offre occasioni preziose per la sua politica estera e le permette di far valere i suoi interessi.

Il nostro Consiglio si impegna a offrire un piattaforma d'accoglienza di qualità favorendo in tal senso una politica ben determinata in funzione di obiettivi specifici. Questa politica applicata pragmaticamente soprattutto nei settori di competenza riconosciuti della Ginevra internazionale contribuisce al prestigio della Svizzera.

La Svizzera ha obblighi speciali verso le organizzazioni che accoglie sul suo territorio, ad esempio i privilegi e le immunità e una responsabilità particolare nell'ambito della sicurezza. Questo ultimo aspetto è divenuto di grande attualità dopo l'11 settembre 2001 e ancor più dopo l'attentato contro il personale e le installazioni dell'ONU a Bagdad. Questa nuova realtà è parte integrante delle discussioni attuali sulla sicurezza del personale e delle installazioni dell'ONU a Ginevra.

4.1 Cooperazione multilaterale in seno alle organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera: punti salienti

4.1.1 Il processo di riforma e la Ginevra internazionale

I processi di riforma in corso hanno avuto ripercussioni sulle attività della sede dell'Organizzazione a Ginevra. In vista della serie di riunioni importanti nella sede di New York e considerato l'auspicio della maggioranza degli Stati membri di far coincidere le riunioni del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) con quelle del «Financing for Development», la Svizzera non ha potuto opporsi al trasferimento a New York della riunione dell'ECOSOC 2005. I passi intrapresi hanno comunque permesso al nostro Paese di riaffermare in materia il principio dell'alternanza fra Ginevra e New York. Inoltre, la Svizzera ha ottenuto il rientro dell'ECOSOC a Ginevra per gli anni 2006 e 2007 in contropartita del trasferimento imprevisto. In generale, la strategia di promozione della Ginevra internazionale applicata dal Consiglio federale è fondata su un approccio pragmatico e realistico che mira a privilegiare i poli di competenza riconosciuti di Ginevra.

Fa piacere constatare che le riflessioni in corso militino spesso a favore del rafforzamento delle organizzazioni presenti a Ginevra. Per il settore della sanità, ad esempio, la necessità di combattere le pandemie (AIDS, malaria, influenza ecc.) o alcune misure proposte come «rapidi guadagni (quick win)¹³» da Kofi Annan nel suo rapporto chiedono il rafforzamento del polo della sanità dell'ONU a Ginevra (Organizzazione mondiale della sanità, ONUAIDS, Fondo mondiale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria)¹⁴.

Nel settore delle migrazioni, il Segretario generale sottolinea la necessità di dotare l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dei mezzi necessari per adempire i suoi mandati. Infine, come menzionato in precedenza, anche la proposta svizzera di istituire un Consiglio dei diritti umani è stata ripresa da Kofi Annan. Si tratta ora per la Svizzera di seguire da vicino questa proposta affinché la sua approvazione non si traduca in un trasferimento di attività verso New York.

Ginevra ha inoltre segnato punti a favore in un altro settore importante per il nostro Paese, ossia l'ambiente. In occasione delle prime conferenze delle parti alla Convenzione di Rotterdam (PIC)¹⁵ e di Stoccolma (POP)¹⁶, le parti hanno deciso di attribuire il segretariato della Convenzione PIC congiuntamente a Ginevra e a Roma e quello della Convenzione POP a Ginevra.

¹³ Misure immediate destinate a promuovere la realizzazione di guadagni rapidi in diversi settori, vale a dire iniziative relativamente poco onerose ed estremamente efficaci che possono produrre guadagni immensi a breve termine e salvare milioni di vite umane, come la distribuzione gratuita di zanzariere trattate con insetticida.

¹⁴ La Svizzera ha firmato l'accordo di sede con questa Organizzazione il 13 dicembre 2004.

¹⁵ La Convenzione di Rotterdam (PIC) gestisce le esportazioni e le importazioni di pesticidi e di prodotti chimici molto pericolosi. Per i prodotti soggetti alla Convenzione, essa sancisce che nessuna esportazione può essere fatta prima che il Paese di destinazione sia stato dovutamente informato sui pericoli potenziali del prodotto e che abbia dato il suo consenso con conoscenza di causa (in inglese: Prior informed Consent PIC). 30 pesticidi e 11 prodotti chimici figurano già su questa lista.

¹⁶ La Convenzione di Stoccolma (POP), elaborata sotto l'egida del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), intende proteggere la sanità e l'ambiente contro gli inquinanti organici persistenti (in inglese «Persistent Organics Pollutants» POPs).

L'insediamento a Ginevra di nuovi organismi intergovernativi è stato quindi raggiunto nell'ambito di una competizione con altre città candidate che non si era più verificata da diversi anni. Per poter continuare a offrire condizioni quadro attrattive per le organizzazioni internazionali in un contesto di maggiore concorrenza, è necessario che la Svizzera prosegua il suo impegno a favore della sede di Ginevra. È il caso in particolare per il settore della politica ambientale. Altre città, in effetti, presentano offerte attrattive, in particolare sul piano finanziario, per accogliere organizzazioni già esistenti o nuove. Esse seguono attentamente la situazione di diversi segretariati di organizzazioni a Ginevra e mettono in discussione la loro permanenza in questa città. La Svizzera deve quindi proseguire il rafforzamento delle sinergie tra le diverse istituzioni che hanno sede a Ginevra e il consolidamento della rete di politica ambientale di Ginevra.

Il Vertice di osservazione della Terra ha deciso nel febbraio del 2005 a Bruxelles di insediare il segretariato del nuovo gruppo intergovernativo sull'osservazione della Terra all'interno dell'Organizzazione meteorologica mondiale a Ginevra. Questa decisione rappresenta un rafforzamento positivo per il polo di politica ambientale di Ginevra.

4.1.2 Questioni finanziarie e gestionali

In un contesto di risorse limitate, il nostro Consiglio attribuisce molta importanza alle funzioni di controllo e verifica e alla buona gestione finanziaria e amministrativa delle organizzazioni internazionali. La Svizzera è doppiamente coinvolta sia quale importante contribuente sia quale Stato ospite.

La Svizzera, membro del Gruppo ginevrino, che comprende i 14 maggiori contribuenti del sistema ONU, si adopera per l'impiego efficiente delle risorse, l'individuazione di priorità e una buona gestione in seno alle organizzazioni internazionali. La Svizzera, nel far valere i propri interessi, conferisce particolare importanza a questi aspetti. Due fra le organizzazioni speciali ginevrine dell'ONU sono attualmente in primo piano.

Negli anni scorsi, la situazione iniziale e il contesto dell'attività dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (WIPO) sono notevolmente cambiati. L'Organizzazione si finanzia in massima parte con gli introiti degli emolumenti che le derivano dalle convenzioni internazionali da essa amministrare nel settore del diritto della proprietà intellettuale. I contributi degli Stati membri, fissati in base a una chiave percentuale, rappresentano soltanto una quota proporzionalmente piccola (ad es.: per il periodo biennale il bilancio della WIPO ammonta in totale a circa 500 milioni di franchi, 35 dei quali derivanti dai contributi dei membri). Grazie ai ricchi introiti degli emolumenti, la WIPO ha avuto a disposizione per molti anni ingenti mezzi propri che le hanno permesso di finanziare vasti progetti d'investimento.

La maggior parte degli introiti delle tasse deriva dal Trattato di cooperazione in materia di brevetti (Patent Cooperation Treaty PCT). Su pressione di diversi Stati membri, le tasse PCT sono state ridotte a partire dal 1997. Tuttavia le domande di brevetto negli ultimi quattro/cinque anni non sono aumentate rispetto al decennio precedente. I due fattori cumulatisi hanno determinato una riduzione marcata delle entrate. Sul fronte delle uscite sono in corso grandi investimenti in progetti infra-

strutturali (ad es. ampliamento di edifici amministrativi, modernizzazione dei sistemi informatici) avviati nella fase pluriennale in cui la situazione finanziaria era fiorente. La sfida dei prossimi anni è centrata sul risparmio, ridimensionamento e adeguamento dell'Organizzazione alla mutata situazione finanziaria. La Svizzera segue questi sviluppi in quanto essi costituiscono la base affinché la WIPO possa svolgere con successo la sua attività anche in futuro.

Un progetto recente realizzato dalla WIPO nel settore degli investimenti ha riguardato il rinnovamento degli immobili amministrativi. Le autorità penali ginevrine hanno aperto un procedimento in relazione con questo progetto a causa dei sospetti di versamenti di tangenti in occasione dell'attribuzione del contratto di ristrutturazione a un consorzio di imprese edili. Diversi collaboratori o ex collaboratori della WIPO sono stati sentiti come testimoni.

Le autorità giudiziarie ginevrine hanno promosso un procedimento penale per sospetto di truffa milionaria contro un ex-membro della direzione dell'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM). L'Organizzazione ha revocato la sua immunità diplomatica nel novembre del 2003 per poter sporgere denuncia. Sotto la direzione del nuovo Segretario generale, entrato in carica all'inizio del 2004, l'OMM si è intensamente adoperata per una vasta riforma dell'Organizzazione. La Svizzera, quale membro del Consiglio esecutivo, ha appoggiato senza riserve questo progetto e segue da vicino gli sforzi profusi in merito.

L'impegno della Svizzera in campo multilaterale per una gestione solida e trasparente e un responsabile impiego delle risorse si manifesta in un altro settore, quello della revisione dei conti di organizzazioni internazionali. Il Controllo federale delle finanze (CDF) esercita tradizionalmente la funzione di revisore dei conti esterno per una serie di organizzazioni internazionali. Si tratta di un compito in parte già sancito negli statuti delle organizzazioni interessate, in parte di un mandato di durata determinata delegato al CDF da una decisione degli Stati membri.

Fra le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera, il CDF dispone di un mandato siffatto presso l'Associazione europea di libero scambio (AELS), l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, l'Unione postale universale (UPU) e l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF)¹⁷. L'attività competente e professionale del CDF è molto stimata dagli Stati membri. Se ne è avuta una prova due anni fa presso la WIPO, quando il CDF, su invito degli Stati membri, ha redatto un rapporto straordinario sui costi presunti per la costruzione di un nuovo edificio amministrativo¹⁸. Le conoscenze e analisi fornite dal rapporto hanno permesso di risolvere le difficoltà per lo svolgimento del progetto.

Benché il CDF, dato il suo statuto speciale di organo di vigilanza finanziaria indipendente, debba essere distinto dal punto di vista amministrativo dalle delegazioni svizzere, la sua attività richiesta nel campo della revisione dei conti esterna è una dimostrazione dell'affidabilità di cui gode il nostro Paese. L'adempimento di questi

¹⁷ Oltre a questi mandati, il CDF esercita anche mandati presso organizzazioni internazionali che non hanno la loro sede in Svizzera: Organizzazione internazionale delle istanze superiori di controllo delle finanze pubbliche (INTOSAI), Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), Agenzia intergovernativa della Francofonia (AIF), Agenzia spaziale europea (ESA).

¹⁸ Si tratta di un progetto diverso da quello menzionato in precedenza in relazione al procedimento avviato dalle autorità penali ginevrine.

mandati comporta un onere non indifferente per il CDF, tuttavia, quest'ultimo trae anche un beneficio dallo scambio di conoscenze e dalle nuove esperienze che la mutevole situazione internazionale permette di accumulare. Una buona occasione per la Svizzera, quale sede di organizzazioni internazionali, di dimostrare impegno nei loro confronti.

4.2 Politica di accoglienza

4.2.1 Sicurezza delle organizzazioni internazionali

A partire dall'11 settembre 2001 e dagli attacchi all'ONU a Bagdad dell'agosto 2003, il tema della sicurezza ha assunto un'importanza centrale per l'ONU e per le altre organizzazioni internazionali. La presenza di un dispositivo di sicurezza adeguato è diventata un fattore situazionale decisivo nell'ambito della politica di Stato ospitante.

La Svizzera, Stato ospite di numerose organizzazioni internazionali, è particolarmente toccata da questi sviluppi. Segue attentamente i dibattiti in seno alle diverse organizzazioni su questo tema e concorda strettamente la sua posizione con quella degli altri Stati che accolgono sul loro territorio organizzazioni internazionali. Questa tematica è stata anche oggetto di un intervento parlamentare (Interpellanza Saudan, 04.3344, liquidata il 22 settembre 2004).

Il diritto internazionale obbliga la Svizzera a garantire la protezione delle organizzazioni internazionali insediate sul suo territorio. Come vuole la prassi internazionale, lo Stato ospite è obbligato ad adottare i provvedimenti necessari alla protezione del perimetro esterno alla sede di un'organizzazione ospitata. La protezione degli edifici, del terreno circostante e della recinzione spetta invece all'organizzazione interessata. Questa posizione corrisponde alla prassi consueta seguita anche dagli altri Stati dell'ONU che ospitano organizzazioni internazionali. La Svizzera, quale membro di organizzazioni internazionali, si adopera affinché esse prevedano nei loro bilanci risorse sufficienti da destinare all'adozione delle misure necessarie al miglioramento della sicurezza interna. Per contro, quando le analisi degli esperti delle organizzazioni interessate della Confederazione e del Cantone chiedono l'adozione di misure di sicurezza strutturali nel perimetro esterno, la Svizzera deve assumersene la responsabilità.

Nel corso degli ultimi mesi l'ONU ha sottoposto la protezione fisica dei suoi uffici in tutto il mondo a un esame approfondito. La sede e gli uffici distaccati di tutte le organizzazioni e istituzioni dell'ONU sono obbligati ad adottare le misure necessarie ad adeguare il loro dispositivo di sicurezza agli standard minimi introdotti di recente e validi per tutto il sistema ONU (*Headquarters Minimum Operating Security Standards; H-MOSS*). Nell'autunno del 2004 il Segretario generale Kofi Annan ha presentato un rapporto contenente proposte per la riorganizzazione della sicurezza nell'ambito del sistema ONU. Nel dicembre dello stesso anno, l'Assemblea generale ha adottato le prime decisioni relative all'attuazione della nuova strategia.

L'Assemblea generale ha così seguito le raccomandazioni del Segretario generale volte a istituire un nuovo sistema di gestione della sicurezza integrato in un nuovo dipartimento della sicurezza che raggruppa le precedenti strutture attualmente sparpagliate. Questo dipartimento sarà posto sotto la direzione di un Segretario generale aggiunto incaricato della sicurezza dei circa 100 000 collaboratori delle Nazioni

Unite e di circa 300 000 loro congiunti in oltre 150 luoghi di destinazione. La sicurezza delle attività quotidiane spetterà tuttavia, come è il caso attualmente, ai responsabili sul terreno, vale a dire, nel caso della sede delle Nazioni Unite a Ginevra, al suo direttore. La professionalizzazione che accompagna questa evoluzione consentirà per esempio di raccogliere in modo decentrato informazioni essenziali in materia di sicurezza e di trasmetterle per valutazione sistematicamente a un'unità d'analisi dei rischi e delle minacce. Per quanto concerne il finanziamento di questo settore di importanza vitale, il Segretario generale ha chiesto di coprire in futuro tutti i costi inerenti alla sicurezza con il bilancio ordinario per migliorare la pianificazione dei fondi disponibili e ridurre la complessità del finanziamento. Ha tuttavia deciso di mantenere fino a nuovo ordine l'accordo di ripartizione dei costi con i fondi, i programmi e le organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite in particolare su richiesta esplicita del gruppo dei 77. Sono stati versati 53 milioni di dollari a favore del nuovo sistema di gestione della sicurezza e di altri lavori. Sono stati preventivati 56 nuovi posti di sicurezza (e 13 altri milioni di dollari) per la sede delle Nazioni Unite a Ginevra, dopo i 16 milioni di dollari già stanziati nella primavera del 2004 per Ginevra.

Le autorità federali, cantonali e comunali cooperano strettamente con le organizzazioni interessate per la verifica e l'eventuale adeguamento dei dispositivi di sicurezza delle istituzioni dell'ONU in Svizzera. Su richiesta, la Svizzera offre la propria consulenza alle organizzazioni internazionali insediate sul suo territorio per valutare la situazione dal profilo della sicurezza ed elaborare misure adeguate per migliorarla. Inoltre, unità di polizia e dell'esercito svizzero garantiscono da diversi anni la protezione di alcune missioni diplomatiche considerate particolarmente a rischio.

Un gruppo di lavoro, formato a tal fine, si sta occupando da tempo della situazione della sede dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, il Palazzo delle Nazioni. I provvedimenti ritenuti necessari sono in fase di attuazione. Vista l'estensione del terreno circostante, essi riguardano esclusivamente il perimetro interno e ricadono quindi sotto la responsabilità dell'ONU. L'Assemblea generale ha stanziato, dal 2002, circa 30 milioni di franchi in totale per misure di sicurezza strutturali. Durante i negoziati, la Svizzera ha sostenuto la proposta del Segretario generale dell'ONU di integrare nel preventivo le risorse necessarie e si è adoperata inoltre affinché i necessari permessi di costruzione venissero rilasciati rapidamente.

Diverse organizzazioni specializzate del sistema ONU insediate a Ginevra stanno esaminando i dispositivi di sicurezza relativi alla loro sede. Alcune di esse si sono già rivolte ufficiosamente alla Svizzera e hanno chiesto il sostegno del Servizio federale di sicurezza per l'analisi della situazione attuale. Benché in questo momento non vi siano richieste formali in sospenso, si suppone che la Svizzera dovrà affrontare altre spese per il miglioramento della sicurezza esterna.

Numerose grandi organizzazioni internazionali a Ginevra sono alloggiate in edifici che appartengono alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI), una fondazione di diritto privato che riunisce la Confederazione e il Cantone di Ginevra. Su richiesta di diverse organizzazioni, il consiglio di fondazione della FIPOI ha istituito nel giugno del 2004 un gruppo di lavoro composto di rappresentanti della Città e del Cantone di Ginevra nonché della Confederazione. Il mandato del gruppo di lavoro è quello di vagliare la sicurezza degli edifici FIPOI occupati da organizzazioni internazionali a Ginevra e decidere le misure necessarie per migliorarne la sicurezza esterna. Per due oggetti prioritari è stata elaborata, con il sostegno della FIPOI e la partecipazione di alcuni architetti, una strategia per il

miglioramento della sicurezza esterna. Si tratta dell'edificio amministrativo Montbrillant (sede dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati) e del Palais Wilson (sede dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani). I costi relativi sono stati assunti congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra. È attualmente in corso l'esame di provvedimenti per altri edifici di proprietà della FIPOI (ad es. la Casa internazionale dell'ambiente MIE).

Il dibattito attuale in materia di sicurezza riguarda soprattutto una delle organizzazioni internazionali in Svizzera che non rientrano nel sistema ONU, ossia l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La sede dell'Organizzazione, sita sulla sponda del lago e perciò facilmente accessibile, pone problemi complessi sotto il profilo della sicurezza. L'Organizzazione ha sviluppato nel corso del 2004 una strategia di sicurezza globale fondata sui criteri elaborati dall'ONU in materia che tiene in considerazione anche l'impegno contrattuale del Cantone di Ginevra nei confronti dell'OMC per la costruzione di un nuovo parcheggio. Il Servizio federale di sicurezza ne condivide le conclusioni e le raccomandazioni. Occorre ora stabilire quali misure necessarie per la sicurezza esterna ricadrebbero sotto la responsabilità dello Stato ospite. Le trattative in merito fra le autorità svizzere e l'OMC sono appena iniziate. La programmazione di un progetto di ampliamento (cfr. in merito la sezione Infrastrutture più sotto) rappresenta un caso a parte.

L'adempimento degli impegni di diritto internazionale illustrati per quanto attiene alla sicurezza esterna delle organizzazioni internazionali comporterà per la Svizzera un onere di spesa straordinario nei prossimi anni. La negoziazione relativa alla ripartizione del finanziamento tra la Confederazione e il Cantone di Ginevra sono in corso. Riferiremo alle Camere, al momento opportuno, quali risorse supplementari occorreranno alla Confederazione per adempiere i suoi impegni.

4.2.2 Infrastrutture

La Svizzera si adopera affinché le organizzazioni internazionali insediate sul suo territorio dispongano di un'offerta di locali attrattiva. In merito, nell'area di Ginevra, un contributo essenziale è fornito dalla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI).

A Ginevra sono attualmente in cantiere due nuovi grandi progetti di costruzione che, come di consueto, saranno finanziati mediante un mutuo senza interessi della Confederazione alla FIPOI. I lavori per la costruzione di un nuovo edificio per l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e per il Programma delle Nazioni Unite contro l'HIV/AIDS (ONU/AIDS) sono iniziati in agosto e si protrarranno probabilmente per altri due anni. Un mutuo della Confederazione di 59,8 milioni di franchi al massimo è stato approvato dalle Camere federali nel dicembre del 2003. La pianificazione dei lavori di ampliamento dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è molto avanzata. Alcune modifiche successive al concorso d'architettura avevano causato un lieve ritardo rispetto al piano originario. Il progetto definitivo è stato approvato dal Consiglio generale dell'OMC in novembre. A causa della mutata situazione nel campo della sicurezza, è in corso una rivalutazione del progetto sotto questo profilo. Grazie al rigido rispetto della disciplina di bilancio sia da parte dell'Organizzazione sia da parte dello Stato ospite, è stato possibile mantenere i costi di costruzione entro i limiti di 50/60 milioni di franchi previsti all'inizio della pianificazione.

I lavori d'ampliamento dell'edificio dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN) a Gland/VD rappresenta un nuovo progetto di costruzione della FIPOI. Una prima tranche di 2 milioni di franchi per la fase di pianificazione è stata prevista nel preventivo 2005. Si tratta del primo progetto di costruzione finanziato mediante un prestito FIPOI al di fuori del Cantone di Ginevra; una modifica degli statuti del 2004 permette alla FIPOI di operare, in casi ben definiti, anche sul territorio del Cantone di Vaud. Sono in corso trattative fra la Confederazione, il Cantone di Ginevra e il Cantone di Vaud in vista dell'entrata di quest'ultimo Cantone nella FIPOI quale terzo partner. Ciò sarà possibile soltanto quando saranno state chiarite tutte le domande relative alla salvaguardia degli interessi finanziari della Confederazione e ai meccanismi decisionali in seno al Consiglio di fondazione allargato.

La situazione relativa le superfici abitabili disponibili è un po' più complessa, dato che il mercato degli alloggi nell'area di Ginevra è come sempre teso. La Confederazione non dispone tuttavia in questo campo di alcun margine di manovra.

5 Conclusioni

A) Raggiungere meglio gli obiettivi di politica estera della Svizzera grazie all'ONU

Gli obiettivi dello Statuto dell'ONU coincidono con quelli della politica estera svizzera stabiliti dalla Costituzione federale. Il contributo dell'Organizzazione alla stabilità del sistema internazionale e alla soluzione dei problemi globali è essenziale. Per la Svizzera, l'ONU è quindi uno strumento importante al servizio dei suoi obiettivi di politica estera e della difesa dei suoi interessi a livello mondiale.

La Svizzera tiene a promuovere la coesistenza pacifica tra i popoli e:

- si impegna a favore della riaffermazione della validità del sistema di sicurezza collettivo fondato sullo Statuto dell'ONU e del rispetto della competenza del Consiglio di sicurezza di decidere i provvedimenti necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

La Svizzera tiene a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democrazia e:

- fornisce con determinazione il suo sostegno alle proposte che contribuiscono al rafforzamento della sicurezza umana, in particolare nei settori della lotta contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e della lotta contro le mine antiuomo;
- sostiene il riconoscimento del concetto di responsabilità di proteggere (*«responsibility to protect»*) e la definizione dei criteri approvati per la sua attuazione nell'ambito di un'azione collettiva;
- prosegue le sue iniziative nel settore della giustizia di transizione e del rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite a favore della promozione dello Stato di diritto.

La Svizzera tiene ad alleviare lo stato delle popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà e:

- presta un'attenzione particolare alla coerenza delle sue politiche nazionali con gli impegni che ha preso a livello internazionale, in particolare nel settore del commercio, dell'ambiente, della sanità e della migrazione;
- cerca di aumentare il suo aiuto pubblico allo sviluppo per garantire pienamente la sua parte nel finanziamento internazionale dello sviluppo e per sostenere meglio i Paesi in sviluppo, in particolare i più poveri tra di essi, nei loro sforzi volti a raggiungere gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo;
- partecipa alla ricerca di nuove soluzioni in materia di sdebitamento e facilita il trasferimento di risorse finanziarie private verso i Paesi in sviluppo;
- sostiene attivamente gli sforzi intrapresi a livello internazionale in materia di armonizzazione delle prassi e procedure di cooperazione allo sviluppo e veglia affinché i suoi programmi siano ancora meglio allineati alle priorità dei Paesi beneficiari;
- contribuisce a migliorare il governo, la gestione e il finanziamento delle istituzioni multilaterali di sviluppo alle quali partecipa; sosterrà inoltre i Paesi che intraprendono sforzi significativi in materia di democratizzazione e continuerà a prestare un'attenzione particolare agli Stati in crisi, alla prevenzione e alla soluzione dei conflitti.

La Svizzera tiene alla preservazione delle risorse naturali e:

- sostiene il suggerimento del Segretario generale dell'ONU di trasformare la lotta contro i cambiamenti climatici in una priorità centrale in materia di protezione dell'ambiente, senza dimenticare le altre grandi sfide poste dal degrado ambientale;
- prosegue i suoi sforzi a livello nazionale e internazionale per l'attuazione delle convenzioni internazionali sull'ambiente e s'impegna a favore dell'elaborazione di un quadro internazionale coerente per la protezione del clima dopo il 2012.

B) Promozione della Ginevra internazionale

Il ruolo particolare assunto dalla Svizzera in materia di accoglienza di organizzazioni e di conferenze internazionali le offre una preziosa occasione per far valere i suoi interessi. In particolare, il fatto che la Svizzera ospiti a Ginevra un'importante sede delle Nazioni Unite conferisce al nostro Paese un maggior rilievo sul piano internazionale.

Dal profilo economico, gli effetti positivi di questa presenza sono significativi, in particolare per Ginevra e la regione del bacino lemanico.

Nell'ambito della difesa dei suoi interessi, la Svizzera sarà attenta affinché gli sforzi di riforma in corso non vadano a scapito della Ginevra internazionale nei settori che fanno tradizionalmente parte dei suoi poli di competenza riconosciuti.

C) Riforme ed efficacia dell'ONU

La riunione di alto livello dei capi di Stato e di Governo che segnerà, dal 14 al 16 settembre a New York, il quinto anniversario della Dichiarazione del Millennio e la 60ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU rappresentano importanti eventi

per l'attuazione delle riforme dell'Organizzazione. I negoziati avviati tra gli Stati membri in quest'ottica sono significativi per la Svizzera e per gli obiettivi di politica estera del nostro Paese. La Svizzera sarà rappresentata alla riunione di alto livello da una delegazione diretta del presidente della Confederazione, Samuel Schmid. In questo processo di riforma, il nostro Paese può svolgere un ruolo costruttivo, nella linea seguita dalla sua adesione alle Nazioni Unite: quello di uno Stato molto legato al multilateralismo, che promuove attivamente e senza strategie nascoste relazioni internazionali fondate sul diritto e che, a questo titolo, sostiene concretamente gli sforzi in atto per riaffermare il ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dotarla di mezzi e strumenti più efficaci per adempiere la sua missione.

Sulla base delle posizioni generali espresse in questo rapporto, il Consiglio federale definisce le priorità seguenti. La Svizzera:

- è favorevole a un allargamento del Consiglio di sicurezza basato su criteri oggettivi, in particolare sull'importanza dei contributi alle attività delle Nazioni Unite; ciò nonostante, questo allargamento non deve comportare l'attribuzione del diritto di veto a nuovi Stati e deve andare di pari passo con un miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza; sostiene inoltre l'istituzione di una commissione di consolidamento della pace che dovrebbe dipendere sia dal Consiglio di sicurezza sia dal Consiglio economico e sociale;
- si impegna a favore di riforme istituzionali nel settore dei diritti umani e difende in particolare l'istituzione di un Consiglio dei diritti umani, che potrebbe succedere a Ginevra all'attuale Commissione dei diritti umani;
- è inoltre nel nostro interesse che l'ONU non solo conservi ma aumenti l'efficacia della sua azione. La Svizzera continua a esigere che le Nazioni Unite siano gestite in modo efficace, facendo il miglior uso possibile dei contributi messi a sua disposizione.

Il nostro Consiglio è cosciente delle incertezze che pesano ancora sull'esito dei negoziati in corso sulla riforma dell'ONU e la cooperazione internazionale riguardo ai temi dello sviluppo, della sicurezza e dei diritti umani. La Svizzera si impegnerà a favorire un esito positivo del processo in corso in occasione dei grandi incontri di questo autunno e veglierà affinché venga adottato un calendario per il proseguimento degli sforzi nei settori per i quali non è possibile raggiungere un accordo rapido.

Evoluzione dei contributi obbligatori della Svizzera all'ONU dal 2002 al 2004

(in franchi svizzeri)

	2002		2003		2004
	pro rata come osservatore	pro rata come membro effettivo	come membro effettivo 1.1.-31.12.2003		
<i>1. Bilancio ordinario</i>	5 570 392	6 189 325	25 800 897	23 205 540	
– Contributo annuo al Fondo per il «Capital Master Plan»			482 065		
<i>2. Tribunali dell'ONU</i>					
– Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia		596 598	2 195 432	2 498 882	
– Tribunale penale interna- zionale per il Ruanda		481 992	1 805 726	1 794 187	
<i>3. Operazioni di manteni- mento della pace</i>		13 075 043	45 196 439	54 137 240	
<i>4. Contributi a fondi per il periodo di bilancio biennale:</i>					
– Fondi di esercizio		2 229 500		– 103 950	
– Fondi di riserva per operazioni di mante- nimento della pace		3 344 250			
	(5 570 392)		(25 916 708)		
Totale	31 487 100	75 480 559	81 531 899		

Tassi di conversione USD-CHF

2002 = 1,75

2003 = 1,50

2004 = 1,35

L'aliquota di contribuzione della Svizzera per gli anni 2001–2003 ammontava all'1,274 per cento. Per gli anni 2004–2006 essa è stata abbassata all'1,197 per cento conformemente alla decisione dell'Assemblea generale dell'ONU.

La Ginevra internazionale in cifre

Organizzazioni internazionali con un accordo di sede insediate in Svizzera (di cui 22 a Ginevra)	25
<i>Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra (ONUG)</i>	1
<i>Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite</i>	7
Per esempio: Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Unione postale universale (UPU; Berna)	
<i>Organizzazioni internazionali fuori del sistema delle Nazioni Unite</i>	17
Per esempio: Associazione europea di libero scambio (AELS), Banca dei regolamenti internazionali (BRI; Basilea), Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	
Organizzazioni internazionali semi governative con accordo di natura fiscale insediate in Svizzera	5
Per esempio: Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA), Unione mondiale per la natura (IUCN; Gland/VD)	
Organizzazioni non governative (ONG) di carattere internazionale	
ONG con statuto consultivo presso le Nazioni Unite insediate a Ginevra	ca. 170
Federazioni e organizzazioni internazionali sportive	ca. 30
Stati esteri e missioni permanenti	
Stati esteri rappresentati a Ginevra da una missione/rappresentanza presso l'ONU, l'OMC o la Conferenza sul disarmo	152
Riunioni, delegati e visite ufficiali (2003)	
Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali in Svizzera	2 492
Delegati ed esperti assistenti	128 619
Capi di Stato, capi di Governo e ministri partecipanti	ca. 3 000
Indicazioni finanziarie (2003, in franchi svizzeri)	
Bilancio annuale totale delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 8 mia.
Contributi della Svizzera alle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 237 mio.
Stima delle spese in Svizzera delle organizzazioni internazionali con accordo di sede	ca. 4–5 mia.

**Personale che lavora presso organizzazioni internazionali
(2003, cifre arrotondate)**

Impiegati	25 000
Di cui funzionari internazionali titolari di una carta di legittimazione svizzera	18 000
Totale del personale internazionale compresi i familiari e i domestici privati	35 000
Posti di lavoro nelle rappresentanze diplomatiche	3 600
Posti di lavoro nelle ONG internazionali	2 200
Posti di lavoro supplementari della Ginevra internazionale	ca. 14 000

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

Gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo

Obiettivo 1

Eliminare l'estrema povertà e la fame

Scopo 1

Ridurre della metà, tra il 1990 e il 2015, la proporzione della popolazione il cui reddito è inferiore a un dollaro al giorno.

Scopo 2

Ridurre della metà, tra il 1990 e il 2015, la proporzione della popolazione che soffre la fame.

Obiettivo 2

Garantire l'educazione primaria per tutti

Scopo 3

Entro il 2015, dare a tutti i bambini in tutto il mondo, maschi e femmine, i mezzi per concludere un ciclo completo di studi primari.

Obiettivo 3

Promuovere la parità tra i sessi e l'autonomia delle donne

Scopo 4

Eliminare le disparità tra i sessi nell'insegnamento primario e secondario, entro il 2005, se possibile, e a tutti i livelli dell'insegnamento nel 2015 al più tardi.

Obiettivo 4

Ridurre la mortalità infantile

Scopo 5

Ridurre dei due terzi, tra il 1990 il 2015, il tasso di mortalità dei bambini di meno di cinque anni.

Obiettivo 5
Migliorare la salute delle madri

Scopo 6

Ridurre di tre quarti, tra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.

Obiettivo 6
Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie

Scopo 7

Bloccare, entro il 2015, la propagazione dell'HIV/AIDS e cominciare a invertire la tendenza attuale.

Scopo 8

Bloccare, entro il 2015, la malaria e altre malattie gravi e cominciare a invertire la tendenza attuale.

Obiettivo 7
Garantire un ambiente sostenibile

Scopo 9

Integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali e invertire la tendenza attuale alla dispersione delle risorse ambientali.

Scopo 10

Ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale della popolazione che non ha accesso in modo sostenibile all'acqua potabile e a servizi sanitari di base.

Scopo 11

Riuscire, entro il 2020, a migliorare sensibilmente la vita di almeno 100 milioni di abitanti.

Obiettivo 8

Attuare un partenariato mondiale per lo sviluppo

Scopo 12

Proseguire l'istituzione di un sistema commerciale e finanziario multilaterale aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio (che comprenda un impegno a favore del buon governo, dello sviluppo e della lotta contro la povertà a livello nazionale e internazionale).

Scopo 13

Rispondere ai bisogni particolari dei Paesi meno progrediti, mediante l'ammissione in franchigia e fuori quota delle loro esportazioni, l'applicazione del programma rafforzato di riduzione del debito dei Paesi poveri fortemente indebitati, l'annullamento dei debiti pubblici bilaterali e la concessione di un aiuto pubblico allo sviluppo più generoso ai Paesi che mostrano la volontà di lottare contro la povertà.

Scopo 14

Rispondere ai bisogni particolari degli Stati senza litorale e dei piccoli Stati insulari in sviluppo, applicando il Programma d'azione per lo sviluppo sostenibile dei piccoli Stati insulari in sviluppo e le conclusioni della 22^a sessione straordinaria dell'Assemblea generale.

Scopo 15

Trattare globalmente il problema del debito dei Paesi in sviluppo mediante misure nazionali e internazionali che rendano il loro indebitamento sostenibile a lungo termine.

Scopo 16

In cooperazione con i Paesi in sviluppo, formulare e applicare strategie che consentano ai giovani di trovare un lavoro decente e produttivo.

Scopo 17

In cooperazione con l'industria farmaceutica, rendere i medicinali essenziali disponibili ed economicamente accessibili nei Paesi in sviluppo.

Scopo 18

In cooperazione con il settore privato, fare in modo che i vantaggi delle nuove tecnologie, in particolare nel settore dell'informazione e della comunicazione, siano dispensati a tutti.