

07.050

**Rapporto 2007
sulle relazioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite
e con le organizzazioni internazionali che hanno sede
in Svizzera**

del 15 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto 2007 sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali che hanno sede nel nostro Paese.

Il rapporto illustra i processi di riforma in corso e gli importanti sviluppi registrati nel corso del 2006 a seguito dei cambiamenti ai vertici dell'Organizzazione. Inoltre, analizza alcune delle questioni e sfide con cui la politica svizzera dello Stato ospite deve misurarsi e si sofferma sugli insegnamenti tratti dalle recenti campagne di candidatura del nostro Paese all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali. Per il Consiglio federale il rapporto rappresenta, infine, l'occasione per stilare un bilancio dell'impegno della Svizzera dal momento della sua adesione alle Nazioni Unite, avvenuta nel 2002, e per anticipare le priorità elvetiche per la prossima Assemblea generale delle Nazioni Unite prevista per il settembre 2007.

15 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel presente rapporto il Consiglio federale espone i più importanti sviluppi cui si è assistito nel corso dell'ultimo anno in seno alle Nazioni Unite, passando in rassegna le sfide con cui ha dovuto misurarsi la nostra politica di Stato ospite e gli insegnamenti tratti dalle campagne di candidatura elvetiche all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali. Il rapporto consente altresì di stilare un bilancio dell'impegno del nostro Paese in seno alle Nazioni Unite (dal momento della sua adesione nel 2002) e di anticipare le priorità elvetiche per la prossima Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2007.

La nomina dell'ex ministro degli affari esteri sudcoreano Ban Ki-moon alla carica di Segretario generale costituisce un fatto importante nella vita dell'Organizzazione. Ricevuto a Berna il 19 aprile 2007 per una prima visita ufficiale di lavoro, il nuovo Segretario generale ha illustrato le sue priorità alla delegazione del Consiglio federale. I rappresentanti del nostro Esecutivo hanno ribadito il sostegno del Consiglio federale agli sforzi per consolidare l'ONU e renderla più efficace.

Nel 2006 è proseguita in seno alle Nazioni Unite la concretizzazione delle riforme avviate. Si è trattato in particolare di istituire gli organi la cui creazione era stata decisa durante il Vertice mondiale del 2005, ovvero il Consiglio dei diritti dell'uomo e la Commissione per il consolidamento della pace. Eletta per tre anni nel Consiglio dei diritti dell'uomo, la Svizzera si adopera per l'adozione di metodi e procedure di lavoro che consentano al nuovo organo di contribuire efficacemente al miglioramento della protezione e della promozione dei diritti umani nel mondo.

Parallelamente agli sforzi profusi per concretizzare le riforme istituzionali – con risultati tuttavia non sempre omogenei – un accento particolare è stato posto sul rafforzamento della coerenza del sistema operativo delle Nazioni Unite nell'ambito dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente. Le proposte al riguardo, che Kofi Annan aveva lanciato alla fine del suo mandato, sono difese con determinazione dal suo successore. La Svizzera, che vanta un impegno costante nei settori menzionati, partecipa attivamente all'attuazione delle riforme che dovrebbero consentire di migliorare la capacità operativa dell'Organizzazione.

Per quanto riguarda il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, vi sono stati sviluppi significativi in ambito immobiliare, in particolare con la stesura da parte dell'OMS di un programma dettagliato contenente le esigenze dell'organizzazione in termini di locali ed edifici. Con la legge federale sullo Stato ospite, presentata in Parlamento nel settembre 2006 e la promozione di un polo accademico sugli studi internazionali, il Consiglio federale intende fornire al nostro Paese gli strumenti per poter contribuire attivamente allo sviluppo della Ginevra internazionale.

Per il Consiglio federale il bilancio dei primi cinque anni di appartenenza alle Nazioni Unite è sicuramente positivo. Questa Organizzazione rappresenta, indiscutibilmente, uno strumento essenziale per la difesa dei nostri interessi e per il raggiungimento dei nostri obiettivi di politica estera. La Svizzera continuerà pertanto ad impegnarsi per migliorare l'efficacia dell'ONU aumentando la propria capacità d'iniziativa.

Indice

| | |
|--|-------------|
| Compendio | 5144 |
| 1 Introduzione | 5148 |
| 2 L'ONU a una svolta | 5148 |
| 2.1 Cambiamento ai vertici delle Nazioni Unite | 5148 |
| 2.1.1 Valutazione del mandato di Kofi Annan | 5149 |
| 2.1.2 La nomina del nuovo Segretario generale e il contesto internazionale | 5150 |
| 2.1.3 Le priorità del nuovo Segretario generale | 5151 |
| 2.2 L'attuazione delle riforme dell'ONU | 5152 |
| 2.2.1 I nuovi strumenti | 5152 |
| 2.2.1.1 Il Consiglio dei diritti dell'uomo | 5153 |
| 2.2.1.2 La Commissione per il consolidamento della pace | 5155 |
| 2.2.1.3 Le riforme nell'ambito del mantenimento della pace e del disarmo | 5157 |
| 2.2.1.4 Competenze rafforzate nel settore della mediazione | 5159 |
| 2.2.1.5 La lotta contro il terrorismo e il <i>focal point</i> per le sanzioni | 5159 |
| 2.2.2 La coerenza del sistema operativo delle Nazioni Unite nel settore dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente | 5162 |
| 2.2.2.1 Sviluppo | 5162 |
| 2.2.2.2 Aiuto umanitario | 5163 |
| 2.2.2.3 Ambiente | 5164 |
| 2.2.2.4 Altre raccomandazioni | 5165 |
| 2.2.3 Gli impegni da portare avanti | 5166 |
| 2.2.3.1 Allargamento del Consiglio di sicurezza e metodi di lavoro | 5166 |
| 2.2.3.2 Riforma dell'ECOSOC | 5168 |
| 2.2.3.3 Amministrazione, gestione e controllo, revisione dei mandati | 5169 |
| 2.2.4 Un nuovo orientamento | 5172 |
| 2.2.4.1 Alleanza delle civiltà | 5172 |
| 2.2.4.2 Promozione della democrazia | 5173 |
| 2.3 La Svizzera partecipa attivamente ai nuovi sviluppi | 5173 |
| 3 Sfide della politica d'accoglienza della Svizzera | 5174 |
| 3.1 Politica dello Stato ospite: sfide e provvedimenti | 5175 |
| 3.1.1 Legge federale sullo Stato ospite | 5175 |
| 3.1.2 Infrastrutture e finanziamento | 5175 |
| 3.2 Principali sviluppi nelle organizzazioni internazionali a Ginevra | 5176 |
| 3.2.1 Organizzazione mondiale del commercio: questioni immobiliari | 5177 |
| 3.2.2 Organizzazione mondiale della sanità: elezione del direttore generale e sfide internazionali nel settore della sanità | 5177 |
| 3.2.3 Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT): conferenza plenipotenziaria a Antalya, elezione del Segretario generale e futuro di Telecom | 5179 |
| 3.2.4 Alto Commissariato per i diritti dell'uomo: questioni immobiliari | 5180 |

| | |
|---|-------------|
| 3.3 Contribuire al ruolo chiave della Ginevra internazionale | 5181 |
| 3.3.1 IHEID: nascita di una nuova istituzione | 5181 |
| 3.3.2 Rafforzamento dell'interazione con la società civile e le ONG | 5182 |
| 4 Campagne di candidatura elvetiche | 5184 |
| 4.1 Elezioni | 5184 |
| 4.2 Nomine | 5186 |
| 4.3 Integrazione della Svizzera nel sistema di rotazione del Gruppo occidentale e altri all'ECOSOC | 5186 |
| 4.4 Campagne di candidatura e di sostegno degli Svizzeri nel sistema delle Nazioni Unite | 5187 |
| 5 Conclusione e priorità della Svizzera per la 62^a sessione dell'Assemblea generale | 5188 |
| | |
| Allegati | |
| 1 Contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2005 al 2007 | 5191 |
| 2 Contributi della Svizzera al sistema ONU dal 2003 al 2005 | 5192 |
| 3 La Svizzera Stato ospite: alcune cifre | 5193 |

Rapporto

1 Introduzione

Il 3 marzo 2002 il Popolo e i Cantoni svizzeri hanno preso la storica decisione di approvare l'iniziativa popolare per l'adesione del nostro Paese all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il 10 settembre 2007 ricorre il quinto anniversario dell'ammissione della Svizzera all'ONU.

Il nostro Paese raggiunge questo traguardo in un momento in cui l'Organizzazione si trova in un fase di importante transizione. Le riforme decise in occasione del Vertice mondiale 2005, in particolare nei settori della pace e dei diritti dell'uomo, sono state concretizzate. Si tratta ora di consolidare il funzionamento degli organi scaturiti da questo processo. Prosegue inoltre la realizzazione delle riforme concernenti le attività operative nell'ambito dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente, e, sul piano interno, le attività finanziarie e amministrative. Su questa fase di transizione ha inciso anche il passaggio delle consegne dal vecchio al nuovo Segretario generale. Questo cambiamento ai vertici dell'Organizzazione avrà ripercussioni sia sulla dinamica interna delle riforme e delle priorità dell'ONU sia sulle relazioni dell'Organizzazione con il nostro Paese.

Il presente rapporto illustra gli importanti sviluppi registrati nel corso del 2006 a seguito dei cambiamenti ai vertici dell'Organizzazione e dei processi di riforma in corso. Inoltre, analizza alcune delle questioni e sfide con cui la politica svizzera dello Stato ospite deve misurarsi e si sofferma sugli insegnamenti tratti dalle recenti campagne di candidatura elvetiche all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali. Per il Consiglio federale il rapporto rappresenta, infine, l'occasione per stilare un bilancio dell'impegno della Svizzera dalla sua adesione alle Nazioni Unite, nel 2002, e per anticipare le priorità elvetiche per la prossima Assemblea generale delle Nazioni Unite prevista per il settembre 2007.

2 L'ONU a una svolta

Il 2006 non è stato solo un anno di riforme, con risultati diversi a seconda della capacità degli Stati membri di raggiungere accordi sulle decisioni e sulle misure da adottare, bensì anche l'anno che ha visto la nomina di un nuovo Segretario generale.

2.1 Cambiamento ai vertici delle Nazioni Unite

Il 13 ottobre 2006 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha nominato, per consenso, il nuovo Segretario generale. Il 1° gennaio 2007 il ministro degli affari esteri sudcoreano Ban Ki-moon, che il Consiglio di sicurezza aveva proposto come candidato unico, è subentrato a Kofi Annan.

2.1.1

Valutazione del mandato di Kofi Annan

Kofi Annan, il cui mandato è scaduto il 31 dicembre 2006, ha ricoperto la carica di Segretario generale delle Nazioni Unite per dieci anni. Iniziata nel 1962 presso l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) a Ginevra, la sua è stata una carriera senza precedenti.

Nel corso degli anni ha ricoperto varie funzioni fra cui quella di segretario generale aggiunto alle operazioni di mantenimento della pace, e quella di sottosegretario generale e rappresentante speciale per la ex Jugoslavia dell'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali. Il 1° gennaio 1997 divenne il primo collaboratore dell'ONU e il primo rappresentante dell'Africa nera ad essere nominato Segretario generale delle Nazioni Unite. Nel corso dei suoi due mandati, Kofi Annan ha forgiato a tal punto l'immagine dell'Organizzazione da incarnarla come mai nessuno prima di allora. Nel 2001 ha ricevuto insieme alle Nazioni Unite il Premio Nobel per la pace a coronamento di un primo mandato costellato di innumerevoli successi.

Kofi Annan ha saputo gestire sapientemente il margine di manovra riconosciutogli quale più alto funzionario amministrativo delle Nazioni Unite avvalendosi per rafforzare il ruolo dell'ONU quale istituzione al servizio della pace e della mediazione dei conflitti. Ha così favorito la pacificazione nei Balcani e ha guidato Timor Est verso l'indipendenza. Dietro alle quinte ha fatto il possibile per trovare una soluzione alla questione cipriota, ha dato nuovi impulsi al processo di pace nel Vicino Oriente e si è valso della propria influenza sui governanti del proprio continente d'origine. Nel contempo, ha fatto in modo di orientare maggiormente l'attività dell'ONU verso la politica dello sviluppo, come testimoniano gli Obiettivi di sviluppo del Millennio adottati nel 2000 dalla comunità internazionale. La sua relazione su una più ampia libertà verso lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani per tutti (*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*) ha contribuito ad avviare un processo di riforma culminato nel Vertice del 2005; il rapporto riguardante la collaborazione all'interno del sistema ONU ha gettato le basi per il dibattito su questo tema, mentre il rapporto *Alliance of civilizations* ha posto l'accento sui rapporti fra le civiltà, ossia su uno degli aspetti più delicati dei nostri giorni e di quelli a venire.

Kofi Annan ha profuso grande impegno per garantire all'ONU una posizione strategica nella politica globale, da un lato propugnando riforme in seno all'Organizzazione e, dall'altro, aprendola a nuovi partner. In sede di formulazione degli Obiettivi del Millennio, il Segretario generale ha sottolineato come, nell'era della globalizzazione, lo sviluppo delle relazioni internazionali non sia una prerogativa dei soli Stati, ma anche della società civile e dell'economia privata. Ha quindi stretto collaborazioni con le organizzazioni non governative e il mondo scientifico ed economico e, forte del sostegno dell'ex consigliere federale Adolf Ogi, ha inserito lo sport nell'agenda delle Nazioni Unite. Nel 1999, a Davos, ha proposto l'idea del *Global Compact*, un'iniziativa internazionale il cui obiettivo è offrire alle imprese una piattaforma di dialogo e di apprendimento e stimolarle, facendo appello al loro senso di responsabilità, a partecipare alla realizzazione degli standard ONU in campo sociale, ambientale e dei diritti umani.

Con il passare degli anni, Kofi Annan ha dovuto tuttavia misurarsi con difficoltà crescenti. Rapporti sempre più tesi con gli Stati Uniti e lo scandalo legato al programma alimentare per l'Iraq *Oil for food* hanno infatti segnato profondamente il suo secondo mandato. La vicenda del programma alimentare, in particolare, ne ha

incrinato l'autorità morale, ovvero l'elemento sul quale, in assenza di un vero e proprio potere istituzionale, si fonda da sempre l'influenza del Segretario generale dell'ONU e che proprio Kofi Annan, con la forza delle sue parole, ha saputo incarnare perfettamente nelle relazioni internazionali. La guerra del 2003 in Iraq, condotta senza mandato ONU, e le crisi irrisolte del Vicino Oriente e del Darfur hanno infine evidenziato come anche l'influenza del Segretario generale non sia illimitata.

La Svizzera ha trovato in Kofi Annan un interlocutore aperto e disponibile, legato da vincoli personali alla Svizzera e in particolare alla Ginevra internazionale. Il suo carisma, la sua immagine pubblica ed il suo interesse per l'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite gli sono valsi grandi simpatie nel nostro Paese. Il Consiglio federale gli è riconoscente per il prezioso contributo al rafforzamento della cooperazione multilaterale e per l'impegno a favore della Ginevra internazionale. È pertanto lieto che il signor Annan abbia deciso di stabilirsi a Ginevra e abbia accettato la presidenza della neocostituita Fondazione *Forum humanitaire de Genève*.

2.1.2 La nomina del nuovo Segretario generale e il contesto internazionale

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è attraversata da diverse fratture. La più marcata è quella fra l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza. In seno alla prima i Paesi in sviluppo possono esprimere le proprie aspirazioni e, entro certi limiti, influenzare l'agenda dell'Organizzazione. Nel secondo siedono cinque membri permanenti, i quali dispongono di poteri decisionali molto ampi e soprattutto di un forte strumento di pressione rappresentato dal diritto di veto. Le divisioni fra Stati membri sono tali da ostacolare spesso l'impegno dell'Organizzazione per un'azione comune a favore della pace e della sicurezza e per lo sviluppo del diritto internazionale.

In questo contesto, la selezione e la nomina del nuovo Segretario generale dell'ONU hanno assunto la valenza di un test della capacità degli Stati membri di superare le divergenze per garantire la continuità dell'istituzione. È dunque un fatto estremamente positivo che la selezione e la successiva nomina del nuovo Segretario generale siano avvenute in un clima di armonia e di consenso.

Se è vero che la frattura fra l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza si è palesata nel processo di selezione del Segretario generale, è anche vero che alcuni compromessi nella procedura hanno comunque reso possibile una nomina più trasparente rispetto al passato. Numerose delegazioni avevano chiesto che all'Assemblea fosse riconosciuto un ruolo più attivo, accordandole ad esempio la possibilità di ascoltare i candidati o addirittura di scegliere fra più contendenti. A tali proposte, tuttavia, non è stato dato seguito. Come in passato, infatti, i candidati sono stati scelti dal Consiglio di sicurezza (ovvero, in sostanza, dai suoi cinque membri permanenti) il quale ha raccomandato all'Assemblea generale un solo nominativo. Va detto però che i candidati hanno potuto condurre vere e proprie campagne elettorali presentandosi ai vari gruppi regionali; inoltre, l'Assemblea generale è stata tenuta costantemente al corrente del processo di selezione in seno al Consiglio di sicurezza e i sondaggi preelettorali (conosciuti anche come *straw polls*) nel Consiglio hanno consentito agli Stati membri di rendersi rapidamente conto, e nella massima trasparenza, delle effettive possibilità dei candidati in lizza.

La frattura tra Nord e Sud, che aveva profondamente segnato il dibattito sulle riforme dell'ONU e che, soprattutto nel 2005 e 2006, aveva smorzato l'entusiasmo con il quale il dibattito era stato avviato, non ha praticamente gettato alcuna ombra sul processo di selezione del Segretario generale. I candidati non sono stati percepiti come di parte, ovvero sostenuti o dai Paesi sviluppati o dai Paesi in sviluppo e, rapidamente, si è convenuto che la poltrona, occupata prima da un europeo (Kurt Waldheim), poi da un latinoamericano (Javier Perez de Cuellar) e successivamente da due africani (Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan), spettava al continente asiatico. Ban Ki-moon è stato il candidato che ha condotto la campagna migliore. Nell'arco di più anni ha toccato tutte le regioni del mondo senza dimenticare i Paesi del Sud raggruppati nel Movimento dei Paesi non allineati. Proprio l'influenza crescente di questo gruppo di 114 Paesi ha determinato il successo del candidato sudcoreano.

Sul 2006 hanno continuato a pesare la frattura tra la superpotenza americana e gli altri Stati membri dell'ONU, a causa della guerra scoppiata in Iraq nel 2003, nonché la rivalità crescente fra Stati Uniti e Cina. Sebbene per la nomina del Segretario generale sia necessario il consenso di tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, il candidato sudcoreano è stato nominato innanzitutto grazie all'intesa raggiunta fra gli Stati più potenti ovvero Stati Uniti, Cina e Federazione Russa. È in questo clima politico, sul quale pesano importanti crisi regionali (Medio Oriente/Libano, Sudan, Iran, Corea), che il nuovo Segretario generale inizia il suo mandato. Egli dovrà in particolare superare le fratture, conquistarsi la fiducia dei suoi interlocutori e rafforzare durevolmente la credibilità dell'Organizzazione.

2.1.3 Le priorità del nuovo Segretario generale

Sin dall'inizio, il nuovo Segretario generale ha cercato di dare al suo mandato un'impronta personale senza tuttavia stravolgere quanto fatto dal suo predecessore. Deciso a migliorare il contatto con i collaboratori, nonché con i rappresentanti degli Stati e della stampa, ha semplificato lo stile e la retorica ed ha posto nuovi accenti politici:

- Ban Ki-moon non parla di riforme ma della necessità di gettare ponti, di rinsaldare la fiducia e di consolidare la capacità istituzionale dell'ONU. Per raggiungere quest'ultimo obiettivo, egli ritiene indispensabile accrescere la mobilità dei collaboratori e gli scambi fra sede centrale e operatori sul campo, introdurre nuovi strumenti di tecnologia dell'informazione e soprattutto stimolare il lavoro di gruppo. Per quanto riguarda la ristrutturazione del Segretariato, egli ha una propria visione che ha iniziato a concretizzare. Altrettanto importante ai suoi occhi è l'introduzione di una nuova cultura «aziendale» maggiormente orientata ai risultati.
- Sul piano politico, Ban Ki-moon focalizza la propria attenzione sulla ricerca di soluzioni concrete ai problemi e ribadisce l'importanza del ruolo dell'ONU in numerose crisi regionali, in particolare in Africa (Darfur, Congo, Somalia) e nel Vicino Oriente.
- Pone l'accento sulla gestione delle operazioni di pace, cresciute in modo esponenziale, proponendo una ristrutturazione del Segretariato sia in questo settore che in quello del disarmo. Contemporaneamente, sottolinea l'importanza della prevenzione dei conflitti.

- Infine, il Segretario generale ricorda la centralità degli Obiettivi del Millennio e della lotta contro l'AIDS. In diverse occasioni ha indicato che accorderà una notevole importanza alle questioni sanitarie e ambientali.

La Svizzera sostiene Ban Ki-moon nel difficile compito di rafforzare l'ONU e di aumentarne l'efficienza ed efficacia favorendo il dialogo fra i membri e le diverse componenti del sistema. Questo è il messaggio che il Consiglio federale ha comunicato al nuovo Segretario generale in occasione della sua prima visita ufficiale di lavoro a Berna, il 19 aprile 2007. Il Consiglio federale, rappresentato dalla presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey e dai consiglieri federali Pascal Couchepin e Samuel Schmid, ha ricevuto Ban Ki-moon per una serie di colloqui e una colazione di lavoro, alla quale erano presenti anche i presidenti delle Commissioni della politica estera delle Camere federali Luzi Stamm e Philipp Stähelin.

2.2 L'attuazione delle riforme dell'ONU

Dopo le riforme decise nell'ambito del Vertice mondiale del 2005 e dopo l'istituzione, tra il 2005 e il 2006, del Consiglio dei diritti dell'uomo e della Commissione per il consolidamento della pace (*Peacebuilding Commission*), il processo di rinnovamento dell'Organizzazione è proseguito anche se con poco entusiasmo da parte degli Stati membri e un'attenzione da parte dei media di gran lunga inferiore a quella riservata nel 2005 alla pubblicazione dei rapporti di alcuni Gruppi di alto livello o alle proposte del Segretario generale. Nonostante un rallentamento del ritmo delle riforme, la fine del mandato di Kofi Annan è stata segnata dal proseguimento dei progetti nel settore dell'amministrazione e della gestione dell'Organizzazione nonché nei settori operativi. Seppur poco spettacolari, le misure previste sono importanti per la posta in gioco ma anche per gli effetti pratici che ne deriveranno. Il Consiglio federale segue con attenzione il processo di riforma dell'Organizzazione il cui obiettivo è far sì che l'ONU possa continuare ad affermarsi quale strumento efficace al servizio degli Stati membri, e dunque anche della Svizzera.

2.2.1 I nuovi strumenti

La creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo nel 2006 – che ha sostituito la Commissione dei diritti dell'uomo con sede a Ginevra – e della Commissione per il consolidamento della pace nel 2005 è apparsa come una manifestazione tangibile della capacità di rinnovamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Questo in netto contrasto con la situazione di stallo venutasi a creare sulla questione dell'allargamento del Consiglio di sicurezza, emblematica invece della difficoltà degli Stati membri di giungere a un accordo sui principi base della riforma istituzionale dell'ONU. I nuovi organi, di grande valore simbolico, devono ora provvedere alla messa a punto di metodi e strumenti di lavoro nell'ambito di una cooperazione intergovernativa segnata dalle divisioni fra Stati membri e dalla concorrenza fra organizzazioni internazionali.

2.2.1.1

Il Consiglio dei diritti dell'uomo

Conformemente alla risoluzione 60/251 dell'Assemblea generale, il 19 giugno 2006 si è aperta a Ginevra la prima sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo. Alla cerimonia, che ha ufficializzato l'istituzione del nuovo organo, erano presenti oltre 80 ministri e diverse personalità. Il Segretario generale Kofi Annan, il presidente dell'Assemblea generale Jan Eliasson, il premio Nobel per la pace 2004 Wangari Maathai, il capo del Dipartimento federale degli affari esteri Micheline Calmy-Rey e numerosi ministri degli affari esteri hanno presenziato a questa giornata storica. Per l'occasione, la Svizzera ha organizzato, in collaborazione con l'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti dell'uomo, l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, le autorità ginevrine e la società civile, varie celebrazioni per sottolineare la portata ma anche le attese legate a questo processo di rinnovamento del sistema multilaterale di promozione e di protezione dei diritti dell'uomo.

Per il suo primo anno di vita, il Consiglio ha eletto alla carica di presidente l'ambasciatore Luis Alfonso de Alba, rappresentante permanente del Messico presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, mentre all'ambasciatore Blaise Godet, rappresentante permanente della Svizzera, è stato affidato uno dei quattro seggi della vicepresidenza.

Dal giugno 2006 alla data dell'adozione del presente rapporto, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha tenuto quattro sessioni ordinarie e quattro straordinarie durante le quali ha adottato, per consenso o con votazione, una cinquantina di risoluzioni. Le sessioni ordinarie sono state l'occasione per discutere di aspetti sostanziali nonché per analizzare approfonditamente i rapporti presentati dai relatori speciali competenti per Paesi o tematiche specifiche.

Durante la prima sessione (giugno 2006), il Consiglio ha adottato la Convenzione internazionale per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*), di cui la Svizzera è coautrice. Approvata successivamente anche dall'Assemblea generale, è ora aperta alla firma degli Stati. Il Consiglio federale sta facendo il necessario per decidere la firma della Convenzione in tempi brevi. Sempre nel corso della prima sessione, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha adottato la Dichiarazione sui diritti dei popoli autoctoni, anch'essa coelaborata dalla Svizzera. Contrariamente alla Convenzione sulle sparizioni forzate, l'Assemblea generale non ha ancora potuto adottare questa importante Dichiarazione poiché alcuni Stati, fra cui il Canada e gli Stati Uniti, hanno chiesto ed ottenuto un riesame del testo.

La seconda sessione ordinaria del Consiglio (settembre 2006) ha consentito in particolare un dialogo aperto e costruttivo con tutti i relatori speciali. Oltre 40 situazioni specifiche (procedure speciali) riguardanti la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo sono state esaminate e dal profilo tematico e alla luce della situazione nei singoli Paesi. La durata più lunga dei dibattiti ha consentito un esame più approfondito di quello possibile ai tempi delle sessioni annuali della vecchia Commissione dei diritti dell'uomo.

La terza sessione ordinaria (dicembre 2006) ha riguardato essenzialmente il consolidamento istituzionale del nuovo Consiglio. Durante il primo anno di vita, il nuovo organismo deve fissare le proprie regole procedurali, il calendario dei lavori, l'ordine del giorno, il meccanismo di ricorso, la sostituzione della Sottocommissione dei diritti dell'uomo, le procedure e il proseguimento dei mandati a suo tempo affidati ai

relatori speciali dalla Commissione dei diritti dell'uomo. Il Consiglio deve soprattutto definire e adottare un meccanismo di valutazione periodica di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Tale meccanismo costituisce una delle principali innovazioni del Consiglio rispetto alla precedente Commissione.

La quarta sessione ordinaria (marzo 2007), iniziata con un incontro ministeriale, è stata aperta dalla presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey. Alla presenza di oltre 30 ministri degli affari esteri, della giustizia e dei diritti dell'uomo e con la partecipazione della società civile, sono state discusse importanti questioni sostanziali e i relatori speciali hanno presentato i propri rapporti.

Avvalendosi delle sue nuove prerogative, il Consiglio ha convocato anche quattro sessioni straordinarie per discutere di situazioni particolarmente urgenti sul fronte della violazione dei diritti umani. Indette a breve termine, le sessioni hanno riguardato la situazione in Palestina (luglio e novembre 2006), in Libano (agosto 2006) e in Sudan/Darfur (dicembre 2006). A conclusione di ogni sessione straordinaria, il Consiglio ha deciso l'invio di una missione d'esperti incaricata di riferire della situazione nel corso della sessione ordinaria successiva.

La creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo e le sessioni ordinarie e straordinarie susseguitesi a ritmo incalzante hanno avuto un influsso diretto sui lavori della Terza Commissione dell'Assemblea generale a New York. A livello istituzionale non è ancora chiaro quale sarà il rapporto gerarchico fra i due organi sussidiari dell'Assemblea generale e in che misura le rispettive agende saranno correlate. Gli Stati che, nell'ambito del processo negoziale, si sono sistematicamente opposti alla «promozione» del neocostituito Consiglio a organo principale dell'ONU lo vorrebbero il più possibile subordinato alla Terza Commissione. Questa situazione di incertezza ha reso necessarie intere settimane di negoziati per decidere la sede nella quale discutere il primo rapporto del Consiglio. Alla fine, si è optato per una soluzione di compromesso, ossia la discussione del documento in seno sia alla sessione plenaria dell'Assemblea sia alla Terza Commissione.

Nella confusione della fase transitoria alcuni temi sono stati trattati praticamente in contemporanea sia a Ginevra che a New York e non sempre con gli stessi risultati. Sotto il profilo politico, diversi Stati sono usciti rafforzati dalla seconda sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo e hanno presentato alla Terza Commissione alcune risoluzioni riguardanti la situazione dei diritti umani negli Stati Uniti e in Canada, in risposta alle risoluzioni-paese presentate dall'UE, dagli USA e dal Canada su Corea del Nord, Uzbekistan, Iran, Myanmar e Bielorussia. La Terza Commissione ha inoltre adottato una risoluzione presentata da Bielorussia e Uzbekistan per promuovere il dialogo e sopprimere le risoluzioni-paese. Come di consueto, questo tema non ha mancato di arroventare il clima delle sedute della Terza Commissione. Gli sviluppi futuri mostreranno se, grazie ai passi compiuti nel 2006, si arriverà presto alla soppressione delle risoluzioni-paese, così come auspicato anche da altri Stati. L'esempio del Myanmar (inizio 2007) ha dimostrato che le interazioni fra il Consiglio di sicurezza e il Consiglio dei diritti dell'uomo saranno certamente oggetto di dibattito in sede d'esame delle situazioni nei vari Paesi.

Fra gli Stati membri del Consiglio ve ne sono alcuni sprovvisti di rappresentanza diplomatica a Ginevra. La Svizzera, in qualità di Stato ospite, si è impegnata ad offrire a questi Paesi le strutture immobiliari necessarie all'adempimento del loro mandato. Uffici adeguatamente attrezzati sono stati messi a disposizione nell'edificio amministrativo di Varembe, di proprietà della Fondazione per gli immobili delle

organizzazioni internazionali (FIPOI). Si tratta di uffici che in qualsiasi momento possono essere utilizzati dai Paesi che partecipano ai lavori del Consiglio e che non dispongono di una missione diplomatica a Ginevra.

Per le ONG impegnate nella difesa dei diritti umani, l'istituzione a Ginevra del Consiglio dei diritti dell'uomo significa misurarsi con nuove sfide. Il carattere semipermanente del Consiglio e le sue procedure interne implicano per le ONG un salto di qualità e di quantità dell'impegno in questo settore. Uno studio realizzato su mandato del DFAE per catalogare queste nuove sfide e le eventuali misure atte ad agevolare la partecipazione delle ONG ai lavori del Consiglio, ha evidenziato l'importanza dell'accesso all'informazione e del sostegno alla soluzione di questioni pratiche come l'ottenimento di un visto o di un alloggio.

Dopo neppure un anno dall'entrata in funzione del Consiglio dei diritti dell'uomo e prima ancora che esso abbia definito i propri metodi e strumenti di lavoro, è prematuro voler stilare un bilancio. Cionondimeno appare evidente che, grazie alle novità che può introdurre e alle nuove procedure in preparazione, il Consiglio è in grado di migliorare in modo sostanziale la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo in seno al sistema multilaterale. A ciò contribuisce anche il carattere di semipermanenza derivante da una durata dei lavori maggiore rispetto al passato. Le sessioni straordinarie hanno infine dimostrato che il Consiglio è in condizione di reagire rapidamente a situazioni d'emergenza.

Per promuovere l'efficacia del Consiglio è tuttavia necessario che, in uno spirito di dialogo, gli Stati membri continuino ad impegnarsi risolutamente a favore della cooperazione. Per superare le divisioni fra gli Stati membri dell'ONU in materia di diritti umani, manifestatesi a tutti i grandi appuntamenti degli ultimi anni (conferenza mondiale di Vienna sui diritti dell'uomo nel 2005; conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza, tenutasi a Durban nel 2001), come anche nel quadro dei lavori dell'Assemblea generale, non basta infatti istituire un nuovo Consiglio.

La Svizzera non mancherà di garantire il suo sostegno a favore del consolidamento di questo nuovo organo, affinché trovi a Ginevra le condizioni di lavoro più adeguate possibili.

2.2.1.2 La Commissione per il consolidamento della pace

La Commissione per il consolidamento della pace (*Peacebuilding Commission*), istituita alla fine del 2005, ha avviato i suoi lavori nel 2006. Alla Sierra Leone e al Burundi, i primi due Paesi iscritti nell'agenda della Commissione, sono state riservate due sessioni ciascuno. Le discussioni della Commissione, a cui hanno partecipato attivamente i due Paesi e la Banca Mondiale, si sono concentrate sui piani nazionali di consolidamento della pace e sulla definizione delle priorità tematiche.

In linea di massima, l'attività della Commissione durante il primo anno è stata costruttiva e merita una valutazione positiva. Naturalmente non sono mancate le difficoltà iniziali:

- fino alla fine dell'anno, l'ufficio per il sostegno del consolidamento della pace (*Peacebuilding Support Office*) ha sofferto di una grave penuria d'organico, che gli ha consentito di coadiuvare solo in parte l'attività della Commissione;

- per definire le procedure e lo svolgimento delle sedute della Commissione sono state necessarie lunghe discussioni, ma la maggior parte delle questioni è ora risolta;
- il ruolo dei membri della Commissione, quello dei Paesi nell'agenda della Commissione e lo scopo del fondo per il consolidamento della pace (*Peace-building Fund*) sono stati all'origine di alcuni malintesi che, tuttavia, sono stati chiariti nel corso delle prime sedute.

Nel 2007 la Commissione dovrebbe poter contare su un ufficio per il sostegno del consolidamento della pace ben funzionante ed essere in grado di inserire nell'agenda dei lavori altri due Paesi. Il nuovo Segretario generale ha tuttavia annunciato che, nell'ambito della ristrutturazione del Segretariato dell'ONU, l'ufficio non dipenderà più dal suo ufficio esecutivo ma sarà integrato nel Dipartimento per gli affari politici. Gli effetti positivi o negativi di questa riorganizzazione si vedranno nel corso dell'anno.

L'istituzione della Commissione per il consolidamento della pace, che risponde al bisogno di agevolare la concretizzazione sul terreno di strategie integrate per la fase di transizione fra la fine di un conflitto e la ripresa delle attività di sviluppo, era una delle priorità svizzere nel contesto della riforma dell'ONU. La Svizzera, che non fa parte del comitato organizzativo della Commissione, ha tutto l'interesse a non mancare ai dibattiti e ai lavori sul consolidamento della pace. Il comitato organizzativo in cui siedono, fra gli altri, sette membri dell'ECOSOC e sette dell'Assemblea generale resta in carica un solo anno, ragione per cui i negoziati sulle modalità di designazione dei componenti del comitato dovranno essere ripresi. Sebbene formalmente la Svizzera potrebbe già candidarsi a uno dei seggi riservati all'Assemblea generale, essa avrà possibilità più concrete di essere eletta nella Commissione non appena farà parte dell'ECOSOC (a partire dal 2011).

La Svizzera si adopera per rafforzare le capacità d'azione dell'ONU nel campo del consolidamento della pace con misure quali lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Proprio a tal fine, la Svizzera sostiene il progetto pilota inserito nel programma dell'Università di Harvard sulla politica umanitaria e la ricerca in materia di conflitti (*Harvard Programme for Humanitarian Policy and Conflict Research*) che si prefigge la creazione di un portale interattivo di informazione e comunicazione per operatori professionali nel settore del consolidamento della pace. L'obiettivo è migliorare efficacemente e in modo economicamente vantaggioso la gestione delle informazioni e la comunicazione fra attori istituzionali sul campo e sede centrale. Il progetto, avviato nell'autunno 2006, è realizzato in stretta collaborazione con tutte le più importanti istituzioni ONU fra cui, in particolare, l'ufficio per il sostegno del consolidamento della pace.

Per il nostro Paese è essenziale che la Ginevra internazionale non sia assente da questo settore d'attività delle Nazioni Unite. Proprio questa considerazione è alla base del progetto promosso dal DFAE e dal Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCSP) intitolato *la Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale*. Il progetto ha consentito di istituire un cosiddetto gruppo di contatto sulla Commissione per il consolidamento della pace, composto da rappresentanti di organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e governi al fine di mobilitare le cerchie interessate della Ginevra internazionale e di offrire un supporto concreto alla Commissione nello svolgimento del suo mandato.

2.2.1.3

Le riforme nell'ambito del mantenimento della pace e del disarmo

Nell'adempimento del suo mandato al servizio della pace e della sicurezza internazionale, l'ONU è chiamata ad occuparsi di numerose situazioni di crisi e di conflitto. Come sottolinea lo *Human Security Center* nel suo rapporto 2005 sulla sicurezza umana, gli interventi dell'Organizzazione, e in particolare le operazioni per il mantenimento della pace nei Paesi in crisi, hanno indiscutibilmente contribuito a ridurre in misura significativa il numero dei conflitti in corso nel mondo.

Le attività delle Nazioni Unite a favore del mantenimento della pace (*peacekeeping*) hanno conosciuto negli ultimi anni un incremento senza precedenti. L'organico approvato per le 18 missioni create dal Consiglio di sicurezza conta circa 130 000 unità (di cui 100 000 impegnate sul campo) messe a disposizione dai 114 Stati che provvedono anche alla fornitura di truppe, per un budget annuo di quasi 5,7 miliardi di dollari. Il record precedente, pari a circa 77 000 persone agli inizi degli anni Novanta, è stato dunque ampiamente superato. L'aumento è tanto più impressionante se si considera la situazione che vigeva nella seconda metà degli anni Novanta quando gli insuccessi registrati in Somalia nel 1993, in Ruanda nel 1994 e in Bosnia ed Erzegovina nel 1995 avevano fatto crollare il numero delle missioni e gli organici.

Affinché l'Organizzazione sia in grado di far fronte alle sfide connesse con il mantenimento della pace e con la natura complessa dei mandati che le competono, occorre uno sforzo di adeguamento e di miglioramento costante. Nel 1992 è stato creato il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace allo scopo di riunire tutti i servizi coinvolti nella definizione dei mandati e nella preparazione, nello svolgimento e nel sostegno alle missioni di pace. Kofi Annan lo ha diretto fino a quando, nel 1997, ha assunto la carica di Segretario generale. Nel 2000 ha commissionato il rapporto Brahimi allo scopo di formulare una serie di raccomandazioni sulle misure da adottare in materia di dottrina e di processi decisionali per facilitare e accelerare le operazioni di mantenimento della pace. Da allora, sono state concretizzate numerose delle riforme proposte, fra cui in particolare l'aumento degli effettivi e il miglioramento della formazione del personale impiegato presso la sede a New York. Nel 2006 è stato avviato un nuovo pacchetto di riforme denominato *Peace Operations 2010* (Operazioni di pace 2010) allo scopo di vagliare le possibilità di migliorare le diverse componenti coinvolte nelle attività di mantenimento della pace, ovvero la dottrina, il personale, le risorse, l'organizzazione e i partenariati necessari a garantire l'esito positivo delle missioni. In questo contesto, un'attenzione particolare è prestata alla buona collaborazione fra tutte le componenti delle missioni di mantenimento della pace (militari, forze di polizia, periti civili, operatori del settore dell'aiuto umanitario e dello sviluppo) onde garantire la coerenza interna.

Sin dall'inizio del suo mandato, Ban Ki-moon ha voluto contribuire alla riforma nel settore delle attività di mantenimento della pace proponendo una ristrutturazione del Segretariato. In sostanza, al fine di rafforzare le capacità operative e migliorare il sostegno alle missioni sul campo, il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace sarà scisso in due: il primo conserverà il nome di quello attuale, il secondo sarà denominato Dipartimento per il sostegno logistico. La proposta, che ad avviso del nostro Paese rientra nella facoltà del Segretario generale di organizzare il Segretariato nel modo che ritiene più adeguato, pur sempre nel rispetto dei limiti di

bilancio approvati dagli Stati membri, è stata interpretata come una conferma della volontà di Ban Ki-moon di riservare al settore del mantenimento della pace un'attenzione particolare. Dopo lunghe discussioni, nel marzo 2007 l'Assemblea generale ha approvato la proposta in questione.

Membro delle Nazioni Unite dal 2002, la Svizzera è tenuta al cofinanziamento delle operazioni di mantenimento della pace. Fra i contributi obbligatori con i quali il nostro Paese finanzia l'ONU, i fondi per le operazioni di pace rappresentano la voce di spesa più importante. L'importo iscritto nel preventivo 2007 della Confederazione è pari a 86 milioni di franchi. Dal 2003 la Svizzera è inoltre membro del Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace e ha pertanto la possibilità di partecipare alle discussioni fra gli Stati membri dell'Organizzazione che contribuiscono alle operazioni di pace anche con l'apporto di truppe. A dispetto delle intenzioni annunciate al momento dell'ammissione al Comitato speciale, gli effettivi (osservatori militari, specialisti nelle operazioni di sminnamento, poliziotti e periti civili) messi a disposizione dalla Svizzera per le missioni di pace ONU non sono stati aumentati. Se dunque il contributo finanziario della Svizzera alle attività ONU nel settore della pace è considerevole, quello in termini di truppe resta piuttosto modesto.

Il nostro Paese si sforza, tuttavia, di concorrere alle attività anzidette proponendo servizi di sostegno alla formulazione delle politiche necessarie per affrontare nuove sfide. In collaborazione con il Centro ginevrino per la politica di sicurezza, la Svizzera ha sostenuto lo sviluppo, da parte del programma dell'Università di Harvard sulla politica umanitaria e la ricerca in materia di conflitti, di un'iniziativa riguardante la gestione della sicurezza (*Security Management Initiative*) applicata alle missioni e ad altre operazioni ONU condotte sul campo. Non va infine dimenticato il sostegno alle risorse locali impegnate nelle operazioni di pace, sostegno che la Svizzera garantisce fornendo formatori qualificati agli appositi centri di formazione in Bosnia ed Erzegovina nonché in Ghana.

Alle attività per il mantenimento della pace condotte a vari livelli si aggiunge il ruolo attivo delle Nazioni Unite in materia di disarmo. Già nel 1982 è stato istituito in seno al sistema ONU un Dipartimento per il disarmo. Questo organo di livello gerarchico elevato (salvo durante il breve periodo in cui venne declassato a «centro di competenze») svolge un ruolo di coordinamento e di sostegno delle attività degli Stati membri.

Fino ad ora non è tuttavia stato possibile contrastare efficacemente il terrorismo, il rischio di proliferazione delle armi di distruzione di massa e la diffusione delle armi leggere, poiché da diversi anni il clima internazionale nell'ambito del controllo degli armamenti è tendenzialmente sfavorevole. Anche in questo settore il nuovo Segretario generale ha ritenuto opportuno proporre una ristrutturazione che, già approvata dall'Assemblea generale, prevede la creazione di un ufficio per il disarmo direttamente subordinato al Segretario generale e destinato a soppiantare l'attuale Dipartimento. L'ufficio in questione sarà un tassello essenziale del processo decisionale politico al più alto livello amministrativo.

La Svizzera ha caldeggiato questa iniziativa poiché il coinvolgimento personale del Segretario generale garantirà che anche in futuro il sistema ONU presti alla questione del disarmo l'attenzione che merita. Queste ristrutturazioni non avranno alcuna ripercussione sul funzionamento della sede ginevrina dell'ONU né tantomeno sulla Conferenza sul disarmo che si riunisce a Ginevra.

2.2.1.4

Competenze rafforzate nel settore della mediazione

L'elevato livello di spesa autorizzato per le attività di mantenimento della pace è la conseguenza logica dell'obbligo assunto dalle Nazioni Unite di proteggere le popolazioni colpite da un conflitto e di favorire il buon esito dei processi di pace. I fondi potrebbero tuttavia essere utilizzati più efficacemente se fossero investiti nello sviluppo sostenibile dei Paesi interessati piuttosto che negli sforzi profusi per ristabilire la pace e garantire la stabilità dopo lo scoppio di un conflitto. L'ONU dedica altresì un'attenzione crescente al settore della prevenzione delle crisi e dei conflitti.

Proprio la prevenzione di conflitti armati, l'offerta di buoni uffici e la mediazione nell'ambito di colloqui di pace figurano fra gli obblighi fondamentali previsti nello Statuto dell'ONU. Nel corso degli ultimi anni sono stati realizzati importanti progressi sia sul piano normativo che istituzionale, ma non di rado realtà e intenti non collimano. Nel settembre 2005, in occasione del Vertice del Millennio + 5, i capi di Stato e di governo hanno convenuto sulla necessità di rafforzare le competenze delle Nazioni Unite in questo settore.

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto lo scorso anno dall'allora Segretario generale Kofi Annan con l'istituzione di un'unità per la pianificazione politica e il sostegno alle attività di mediazione (*Mediation Support Unit*), aggregata al Dipartimento per gli affari politici, preposta, tra l'altro, ai seguenti compiti: formazione di mediatori chiamati a intervenire in conflitti nazionali e internazionali, elaborazione di standard e direttive, valutazione di esperienze (*lessons learned*) e identificazione della buona prassi (*best practices*). La *Mediation Support Unit* dovrà altresì essere in condizione di inviare rapidamente sul posto mediatori esperti.

La Svizzera, tradizionalmente molto attiva nell'ambito dei buoni uffici e della mediazione, ha sostenuto la creazione dell'unità menzionata con 400 000 dollari. Oltre ad essere uno dei Paesi donatori più importanti, fornisce un contributo sostanziale nell'ambito della valutazione dei processi di mediazione, della formazione di mediatori e dello sviluppo della piattaforma informativa Internet *UN Peacemaker* diretta a negozianti professionisti, scienziati e specialisti interessati. Con contributi finanziari e risorse umane, ha inoltre appoggiato gli sforzi di mediazione dell'inviato speciale del Segretario generale nelle zone di conflitto in Nepal culminati il 22 novembre 2006 nella firma di un accordo di pace fra il governo nepalese e le forze ribelli maoiste.

2.2.1.5

La lotta contro il terrorismo e il *focal point* per le sanzioni

La lotta contro il terrorismo rappresenta una delle priorità delle Nazioni Unite; negli ultimi 40 anni (per l'esattezza dal 1963) l'ONU ha elaborato ben tredici convenzioni internazionali in materia. Di queste la Svizzera ne ha ratificate dodici. Il 1° maggio 2007 è stata avviata la procedura di consultazione per la ratifica dell'ultima convenzione e di tre protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima. Neppure nel 2006 la Sesta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU è riuscita a far avanzare i lavori per l'elaborazione di una convenzione generale sul terrorismo internazionale poiché gli Stati membri continuano a non accordarsi sulla definizione di «terrorismo». La

convenzione in parola consentirebbe di completare gli strumenti giuridici previsti dalle convenzioni in vigore.

Negli ultimi anni il Consiglio di sicurezza ha dato prova di grande impegno nella lotta contro il terrorismo emanando diverse risoluzioni e istituendo appositi organi fra cui tredici Comitati per le sanzioni e il Comitato contro il terrorismo (*Counter Terrorism Committee – CTC*), creato con la risoluzione 1373 (2001).

Nel settembre 2006 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato una strategia globale contro il terrorismo e, così facendo, ha ribadito l'appello all'intera comunità internazionale poiché il terrorismo non è un problema che può vedere impegnati solo il Consiglio di sicurezza e i suoi organi sussidiari. La strategia vuole offrire agli Stati membri un approccio comune. Il piano d'azione, che ne costituisce l'elemento precipuo, elenca tutta una serie di misure per (a) contrastare le cause propizie alla diffusione del terrorismo, (b) prevenire e combattere gli atti terroristici, (c) sviluppare la capacità degli Stati di prevenire e combattere il terrorismo, (d) rafforzare in questo ambito il ruolo del sistema delle Nazioni Unite e (e) garantire il rispetto dei diritti dell'uomo nella lotta contro il terrorismo. All'origine di questa strategia globale vi è la volontà, espressa in una decisione adottata dai capi di Stato e di governo durante il Vertice del Millennio, di combattere il terrorismo in tutte le sue forme.

Una speciale task-force incaricata dell'implementazione della strategia (*Counter Terrorism Implementation Task Force*) è stata istituita per migliorare il coordinamento delle iniziative antiterrorismo in seno al sistema ONU. In futuro sarà necessario razionalizzare ulteriormente tali attività e incrementarne l'efficacia.

Nell'ambito del suo impegno in sede ONU la Svizzera si adopera affinché la lotta contro il terrorismo non si traduca automaticamente nella violazione del principio dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Segue inoltre, con grande attenzione, la questione delle sanzioni mirate che il Consiglio di sicurezza applica a titolo preventivo nella lotta contro il terrorismo.

Dagli anni Novanta lo strumento delle sanzioni è utilizzato in modo sempre più mirato. Ad essere presi di mira non sono più entità statali bensì individui e gruppi di persone che detengono il potere decisionale a livello politico o militare e che sono considerati una minaccia per la sicurezza e la pace internazionali. Questa forma di sanzione intende quindi risparmiare alle popolazioni civili già provate da regimi ingiusti le conseguenze negative delle sanzioni. Nell'ambito della lotta contro il terrorismo, le misure sanzionatorie possono essere dirette anche contro imprese e imprenditori. Le sanzioni mirate, note anche come *smart sanctions*, consistono di norma in provvedimenti quali il blocco degli averi, le restrizioni al commercio di specifici beni di importanza strategica e le restrizioni di viaggio. Si tratta di strumenti ad uso della comunità internazionale che possono rivelarsi particolarmente utili per accrescere l'impatto delle decisioni del Consiglio di sicurezza. A norma del diritto internazionale, gli Stati membri dell'ONU sono tenuti a trasporre le sanzioni del Consiglio di sicurezza nel proprio diritto nazionale.

Dal 1998, Germania, Svezia e Svizzera hanno contribuito con i cosiddetti processi di Interlaken, Bonn/Berlino e Stoccolma a perfezionare lo strumento delle sanzioni. Negli ultimi anni si è tuttavia assistito anche a un fenomeno nuovo, ovvero alla pronuncia di sanzioni nei confronti di persone non sufficientemente identificate. Oltre a produrre effetti punitivi piuttosto che preventivi, queste sanzioni non offrono nessuna delle garanzie procedurali previste dagli standard nazionali o internazionali

in vigore. In particolare, il meccanismo delle sanzioni non prevede per la persona o organizzazione inserita nella lista delle persone o organizzazioni soggette a sanzioni la possibilità di un esame di tale decisione da parte di un organo indipendente nell'ambito di una procedura di ricorso e nel rispetto del principio dello Stato di diritto. La contestazione della legalità dei provvedimenti decisi dal Consiglio di sicurezza dinnanzi a un tribunale nazionale o internazionale mina la credibilità e l'efficienza della prassi in materia di sanzioni. Nel dicembre 2006 il Tribunale europeo di primo grado ha dichiarato illegale la procedura interna alla UE in materia di compilazione e aggiornamento delle liste nominative a causa dell'insufficienza delle garanzie democratiche (principio dello Stato di diritto).

Insieme a Svezia e Germania, la Svizzera ha dunque lanciato un'iniziativa (cosiddetta *Listing and Delisting Initiative*) tesa a garantire una procedura corretta e trasparente di iscrizione (*listing*) e cancellazione (*delisting*) dalla lista di persone o organizzazioni soggette a sanzioni. A tal fine, l'Istituto Watson della Brown University a Rhode Island (USA) è stato incaricato di stilare un rapporto sulle sanzioni mirate e sul diritto a una procedura corretta e trasparente, rapporto che è stato presentato al Consiglio di sicurezza nella primavera del 2006. Il nostro Paese ha sollevato la questione del miglioramento della prassi in materia di sanzioni anche nell'ambito dell'iniziativa per il miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza.

Gli sforzi profusi dalla Svizzera e dai suoi partner hanno prodotto i primi frutti. A fine novembre 2006 il Comitato per le sanzioni Al Qaida / Taliban, noto anche come Comitato 1267 (dal numero della risoluzione), ha modificato le proprie direttive e ha migliorato la procedura di iscrizione nella lista consolidata. In futuro, gli Stati che chiedono l'iscrizione di un nominativo sono tenuti a fornire tutte le informazioni che motivano la richiesta (*statement of case*). Lo Stato d'origine o di residenza della persona o dell'organizzazione inserita nella lista, ma non il diretto interessato, riceve notifica dell'avvenuto *listing*. Dopo quattro anni, le registrazioni che non hanno subito modifiche devono essere segnalate al Comitato; qualsiasi membro del Comitato può chiedere che un nominativo iscritto nella lista venga riesaminato. La risoluzione 1735 (2006) indica per la prima volta i criteri da applicare ad un'eventuale cancellazione dalla lista Al Qaida / Taliban. Nel dicembre 2006, inoltre, il Consiglio di sicurezza ha emanato la risoluzione 1730 (2006) con la quale, accogliendo una proposta franco-americana, ha deciso la creazione presso il Segretariato ONU di un *focal point* incaricato di ricevere le domande di cancellazione di tutti i Comitati per le sanzioni. Tutte le persone e le organizzazioni colpite da una sanzione che desiderano ottenere la cancellazione (*delisting*) dalla lista consolidata potranno rivolgersi direttamente a questo nuovo organismo, oltre che ai propri Stati d'origine o di residenza. Si tratta, ad avviso della Svizzera, di un primo importante passo nella direzione di una procedura corretta, anche se fanno ancora difetto un rimedio giuridico efficace (ricorso) e un'autorità di verifica indipendente. La Svizzera continuerà quindi ad adoperarsi affinché in futuro la procedura di iscrizione e cancellazione dalla lista di persone, organizzazioni e imprese soggette a sanzioni sia conforme al principio dello Stato di diritto e soddisfi le esigenze fondamentali in termini di tutela dei diritti dell'uomo.

2.2.2

La coerenza del sistema operativo delle Nazioni Unite nel settore dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente

Nei settori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente opera un gran numero di organizzazioni, agenzie specializzate, fondi e programmi del sistema delle Nazioni Unite. È dunque essenziale impegnarsi per evitare la dispersione delle energie, aumentare la coerenza dell'azione sul campo e favorire le economie di scala. Sulla base del Documento finale del Vertice mondiale 2005 che, tra le altre cose, incitava a migliorare la coerenza del sistema operativo ONU, l'allora segretario generale Kofi Annan aveva istituito un Gruppo di alto livello (*High Level Panel*) incaricato di analizzare la coerenza del sistema delle Nazioni Unite nei settori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente. Il 9 novembre 2006 il Gruppo in questione ha presentato il proprio rapporto (*Delivering as One*) al Segretario generale.

Il rapporto sottolinea il ruolo centrale delle Nazioni Unite ma pone anche l'accento su alcuni punti deboli del sistema, ad esempio, la frammentazione delle attività dell'ONU sul piano geografico (in particolare a livello di Paesi), la carenza di risorse nonché la mancanza di trasparenza in materia di mandati e di ripartizione dei compiti fra fondi, programmi e organizzazioni ONU. Nel rapporto figurano raccomandazioni riguardanti processi già in corso e principi universalmente accettati, ma anche tutta una serie di idee nuove che sarà necessario concretizzare.

Pur non essendo rappresentata nel Gruppo di alto livello, la Svizzera ha seguito e contribuito ai lavori, fino alla presentazione del rapporto, attraverso contatti regolari con il segretariato, una riunione di coordinamento fra Paesi finanziatori tenutasi sul Mont-Pèlerin (febbraio 2006), diversi incontri tra i membri del Gruppo e il capo missione a New York, la partecipazione del direttore della DSC a un incontro organizzato dal Gruppo su questioni di carattere finanziario, nonché la preparazione di un *non paper* sul coordinamento fra agenzie ONU.

2.2.2.1

Sviluppo

Le raccomandazioni presentate nel rapporto possono essere suddivise in sei gruppi. Il grosso del rapporto è dedicato alla cooperazione fra le unità del sistema ONU attive nei singoli Paesi. Il titolo del rapporto (*Delivering as one*) esprime chiaramente l'orientamento delle raccomandazioni in alcuni casi molto concrete. Il loro scopo è far tesoro delle competenze ed esperienze specifiche di programmi, fondi e organizzazioni specializzate che traducono nei fatti i progetti ONU, raggruppando tuttavia detti programmi, fondi e organizzazioni in un insieme unitario (*as one*).

Questa «unificazione» si basa su quattro concetti chiave (i cosiddetti *four ones*): un programma, un responsabile, un bilancio, un ufficio. Un programma unico per ogni Paese garantirebbe l'efficace coordinamento di tutte le attività delle varie istituzioni ONU oltre a migliorare la qualità delle interazioni amministrative fra Paese destinatario e agenzie ONU. Le raccomandazioni riguardanti un unico responsabile si prefiggono di consolidare l'autorità del coordinatore residente delle Nazioni Unite (*resident coordinator*) conferendogli la responsabilità dell'intero programma e della sua efficace implementazione. Il coordinatore deve altresì rappresentare l'istituzione, in modo credibile, sia verso l'esterno sia all'interno del Paese. Il bilancio

unico garantirebbe la trasparenza del flusso finanziario dal sistema ONU al Paese destinatario. Le raccomandazioni riguardanti un ufficio unico, infine, si prefiggono di riunire gli organismi ONU in un'unica sede e, nei limiti del possibile, realizzare delle economie attraverso l'impiego comune delle infrastrutture.

Attualmente sono otto i Paesi che, su esplicita richiesta dei rispettivi governi, partecipano alla fase pilota *One UN*. Le esperienze che verranno raccolte saranno preziose per impostare l'estensione della riforma a tutto il sistema. Alla fase pilota partecipano oltre all'Uruguay e a Capo Verde altri sei Paesi che sono Paesi prioritari della politica svizzera di cooperazione bilaterale allo sviluppo; si tratta di Albania, Mozambico, Pakistan, Ruanda, Tanzania e Vietnam. La Svizzera seguirà con attenzione l'evoluzione di questi progetti pilota attraverso le sue rappresentanze locali.

Uno dei problemi da affrontare in sede di attuazione delle raccomandazioni *One UN* sarà la partecipazione delle organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite che, pur appartenendo al sistema ONU, sono sostanzialmente autonome (ad es.: OIL, OMS, FAO, UNESCO, UNIDO). La Svizzera si impegna in seno agli organi direttivi di queste organizzazioni affinché aderiscano alle riforme proposte e si inseriscano in modo pragmatico nelle strutture uniche messe a punto negli Stati che partecipano alla fase pilota.

Il Consiglio federale ritiene questa parte del rapporto estremamente importante. Le raccomandazioni menzionate corrispondono alla logica del processo di riforma promosso nel corso degli ultimi anni anche dal nostro Paese sulla base della risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU riguardante la revisione triennale delle politiche delle attività operative per lo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite (*Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations system*, TCPR). La Svizzera spera che le raccomandazioni figuranti nel rapporto siano riprese in occasione dei negoziati sulla risoluzione TCPR nel corso della 62^a sessione dell'Assemblea generale che si terrà nell'autunno 2007.

2.2.2.2 Aiuto umanitario

Il secondo gruppo di raccomandazioni del rapporto *Delivering as one* riguarda l'aiuto umanitario. In questo ambito, riforme importanti sono state concretizzate già prima della pubblicazione del rapporto. Il coordinamento delle attività dei numerosi operatori dell'aiuto umanitario – ONU, Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), agenzie statali, organizzazioni non governative – resta una sfida costante e per Sir John Holmes, nuovo coordinatore ONU degli aiuti di emergenza, una priorità.

Nel corso della 61^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU si è assistito al consolidamento di ulteriori elementi essenziali per il miglioramento dell'aiuto umanitario promosso dall'Organizzazione. Per il 2007 il Fondo centrale per l'assistenza d'emergenza delle Nazioni Unite (*Central Emergency Response Fund*, CERF) ha ricevuto promesse di contributi dell'ordine di quasi 350 milioni di dollari. La Svizzera si è impegnata a versare dieci milioni di franchi ovvero il doppio rispetto al 2006. Decisiva sarà l'evoluzione a medio termine dalla quale emergerà se il CERF sarà in grado di mobilitare mezzi supplementari per l'aiuto umanitario o se invece i contributi ad esso destinati dovranno essere «sottratti» ad altre organizzazioni e programmi umanitari.

Grazie a un lungo lavoro preparatorio informale svolto a New York, la Svizzera è riuscita a presentare, attraverso alcune risoluzioni dell'ECOSOC e dell'Assemblea generale, diverse proposte per rendere più efficace l'organizzazione del dibattito umanitario in seno alle Nazioni Unite. Il progetto di trasferire alla sola sessione plenaria dell'Assemblea generale la trattazione di risoluzioni umanitarie di importanza fondamentale dovrebbe poter favorire un dibattito più mirato. La collaborazione e il coordinamento fra l'ECOSOC e l'Assemblea generale potrebbero essere ulteriormente migliorati sulla base di specifici mandati e sfruttando i vantaggi comparati e la complementarità dei due organi.

Nel rapporto, il Gruppo di alto livello sottolinea la necessità per le Nazioni Unite di migliorare il coordinamento e la qualità del sostegno fornito ai governi nell'ambito della prevenzione del rischio di catastrofi. Per sostegno si intendono le attività operative riguardanti lo sviluppo, l'aiuto allo sviluppo e l'ambiente. Il rapporto appoggia inoltre gli sforzi per rafforzare il sistema della Strategia internazionale di prevenzione delle catastrofi cui ci si è impegnati a Kobe (Giappone), nel gennaio 2005, in occasione della Conferenza mondiale sulla prevenzione delle catastrofi.

Obiettivo del nuovo sistema è migliorare la coerenza dell'azione operativa delle Nazioni Unite nell'ambito della prevenzione del rischio di catastrofi e approfondire il dialogo e lo scambio d'esperienze con tutte le parti coinvolte e a tutti i livelli. Forte del suo tradizionale impegno in questo ambito, la Svizzera è stata uno dei Paesi più attivi in questo processo tanto da assumere la presidenza del Gruppo di sostegno per la Strategia internazionale di prevenzione delle catastrofi. La sessione inaugurale della «Piattaforma mondiale per la prevenzione dei rischi di catastrofe» (Ginevra, dal 5 al 7 giugno 2007) sarà una delle tappe decisive degli sforzi profusi dal nostro Paese in questo settore.

2.2.2.3 Ambiente

Il terzo gruppo di raccomandazioni del rapporto *«Delivering as one»* verte sulle attività nel settore ambientale. Le raccomandazioni in questione si basano sostanzialmente su quelle emanate nel 2002 dal Forum globale dei ministri dell'ambiente e confermate lo stesso anno sia dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg sia dall'Assemblea generale dell'ONU.

In sostanza, esse ripropongono in gran parte i risultati del processo che l'Assemblea generale ha condotto separatamente sulla governance ambientale internazionale traendo spunto dal Documento finale del Vertice mondiale del settembre 2005.

Le consultazioni informali dell'Assemblea generale dell'ONU sulla governance ambientale sono il risultato dell'iniziativa del presidente della 60ª sessione dell'Assemblea generale, il quale ha proposto ed ottenuto di affidare ai rappresentanti permanenti di Svizzera e Messico presso le Nazioni Unite a New York la direzione di tale processo. Le radici di quest'ultimo affondano nella convinzione che la governance ambientale debba essere consolidata. Ad ogni problema corrisponde attualmente uno specifico processo con la conseguente moltiplicazione non solo dei processi ma anche delle istituzioni e degli accordi. Su questa proliferazione non vigila alcuna autorità centrale sufficientemente forte da riuscire a mantenere una visione d'insieme, a sviluppare strategie globali e a garantire coerenza, sinergie e collaborazioni. Per questo, nel Documento finale del Vertice mondiale, gli Stati si

sono impegnati a trovare il modo per aumentare l'efficacia delle attività dell'ONU nel settore ambientale. In particolare, è ritenuto necessario migliorare il coordinamento di tali attività, formulare più chiaramente gli obiettivi politici, consolidare la collaborazione e le basi scientifiche, migliorare l'applicazione degli accordi esistenti e l'integrazione delle tematiche ambientali nell'ampio quadro dello sviluppo sostenibile.

Nell'aprile e giugno 2006 e nel gennaio 2007 questi temi sono stati sottoposti per discussione a tutti gli Stati nell'ambito di due procedure di consultazione. Se vi è unanimità sulla necessità di riformare la governance ambientale, in particolare nei settori in cui il rapporto finale del Vertice mondiale aveva già evidenziato delle lacune, le opinioni divergono sulle modalità e le procedure per colmarle.

Mentre una parte degli Stati propone miglioramenti graduali alle strutture esistenti, altri Paesi suggeriscono di trasformare il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente in una organizzazione. Quest'ultima proposta è stata caldeggiata in particolare dall'allora presidente francese Jacques Chirac che non ha mancato di difenderla nel corso di una conferenza tenutasi a Parigi il 2 e 3 febbraio 2007, alla quale ha partecipato anche una delegazione svizzera guidata dal consigliere federale Moritz Leuenberger.

Trovare soluzioni che producano un effettivo incremento dell'efficienza nell'ambito della governance ambientale e che nel contempo siano accettabili per tutti gli Stati membri dell'ONU non sarà impresa facile. I due copresidenti del processo di consultazione informale stileranno, sulla base dei risultati di tale processo, un elenco delle proposte di miglioramento e lo sottoporranno all'Assemblea generale per discussione. In questo contesto va sottolineato che la Svizzera è riuscita ad ottenere l'inserimento temporaneo di un perito ambientale nell'organico dell'Ufficio della presidenza dell'Assemblea generale.

2.2.2.4 Altre raccomandazioni

Il quarto gruppo di raccomandazioni del rapporto *Delivering as one* riguarda temi dalle implicazioni trasversali quali la parità tra i sessi e i diritti dell'uomo.

La Svizzera appoggia in particolare la proposta di raggruppare diverse unità dell'ONU che si occupano di questioni legate alla parità, creando un'istituzione che promuova la parità tra i sessi e un ruolo più autonomo della donna.

La Svizzera continuerà ad impegnarsi negli organi direttivi di fondi e programmi affinché ricorrano sistematicamente alla «programmazione fondata sui diritti». Si tratta in sostanza di promuovere lo sviluppo garantendo ai destinatari delle riforme il rispetto dei loro diritti. Il nostro Paese intende inoltre sostenere l'impegno dell'ONU affinché nell'ambito del lavoro svolto a livello di Paese sia riservata maggiore attenzione alla dimensione dei diritti umani, in particolare mettendo a disposizione esperti del settore.

Il rapporto contempla anche, nell'ambito del quinto gruppo di raccomandazioni, proposte particolarmente incisive riguardanti la riorganizzazione dell'assetto internazionale delle attività operative dell'ONU e il loro finanziamento. Trattandosi di proposte non appoggiate da tutti gli Stati, la loro eventuale concretizzazione renderà sicuramente necessari nuovi e complessi processi negoziali dagli esiti verosimilmente incerti. Ad avviso del nostro Paese, si tratta di negoziati che andrebbero condotti

separatamente da quelli riguardanti i processi necessari per la concretizzazione delle parti meno controverse del rapporto.

Il sesto gruppo di raccomandazioni, di cui alla seguente sezione, verte su questioni di gestione e di amministrazione.

Il rapporto *Delivering as one* ha gettato le basi per una discussione che impegnerà ancora a lungo gli Stati membri. Tuttavia, essi potranno basarsi per il seguito del processo sulle proposte del Segretario generale. La Svizzera gioca un ruolo decisivo nell'ambito di due processi in corso sui quali più di altri è focalizzata l'attenzione internazionale. Essa può influire sulla concretizzazione delle raccomandazioni riguardanti la collaborazione fra le varie unità del sistema ONU nei Paesi d'intervento grazie al suo pluriennale impegno a favore della risoluzione TCPR, in procinto di essere rinegoziata. Inoltre, il fatto che al nostro rappresentante permanente a New York sia affidata la copresidenza del processo di consultazione informale dell'Assemblea generale sulla governance ambientale, consente al nostro Paese di influire su tale processo in misura tutt'altro che marginale. In entrambi i casi, la Svizzera ha dimostrato che un assiduo impegno diplomatico anche lontano dalla luce dei riflettori permette di compiere passi concreti, seppur piccoli, nella direzione delle riforme.

2.2.3 Gli impegni da portare avanti

Le Nazioni Unite hanno proseguito il cammino delle riforme anche nei settori in cui non si trattava tanto di dotare l'Organizzazione di strumenti o meccanismi operativi nuovi, quanto piuttosto di sbloccare situazioni di stallo, come per la questione della riforma del Consiglio di sicurezza, o di avanzare con le riforme di lungo respiro non ancora concluse.

2.2.3.1 Allargamento del Consiglio di sicurezza e metodi di lavoro

Dopo anni di accesi dibattiti sulla riforma del Consiglio di sicurezza, nel 2006 i toni del dibattito si sono un po' smorzati. L'indisponibilità di alcuni Stati a rivedere la propria posizione ne è sicuramente una delle ragioni. Nessuna delle proposte per l'allargamento del Consiglio di sicurezza ha raccolto i consensi della maggioranza: né la proposta dei G-4 (Germania, Brasile, India e Giappone) che prevede sei nuovi membri permanenti e quattro nuovi membri non permanenti, né quella promossa con l'iniziativa *Uniting for Consensus* che prevede dieci nuovi seggi non permanenti e la possibilità della rielezione immediata (sostenuta tra l'altro da Argentina, Italia, Canada, Messico, Pakistan, Spagna e Corea del Sud), né tanto meno la proposta del gruppo africano (sei nuovi seggi permanenti con diritto di veto e cinque seggi non permanenti). Eppure l'allargamento del Consiglio di sicurezza, che nella storia dell'istituzione ha un solo precedente¹, non è ritenuto solo necessario ma anche urgente. I dibattiti dell'Assemblea generale dell'11 e 12 dicembre 2006 su questo tema hanno dimostrato come cresca lo scontento degli Stati membri di fronte

¹ Nel 1965, a seguito del processo di decolonizzazione, il Consiglio di sicurezza aumentò di quattro il numero dei seggi non permanenti.

all'influenza sproporzionata dei membri permanenti del Consiglio sui processi decisionali poco trasparenti e alla visione che il Consiglio di sicurezza ha del proprio ruolo nell'interazione con gli altri organi dell'ONU, in particolare con l'Assemblea generale.

In tale occasione la Svizzera ha ribadito il suo sostegno al progetto di allargamento del Consiglio di sicurezza affinché tale organismo risulti più rappresentativo e rifletta meglio le realtà geopolitiche attuali. Il nostro Paese ha tuttavia sottolineato l'importanza di preservare l'efficacia del Consiglio, ragione per cui le dimensioni dell'allargamento devono restare gestibili e ragionevoli. L'intero processo dovrebbe inoltre ispirarsi a criteri oggettivi quali le dimensioni del Paese e il numero di abitanti, i contributi in termini finanziari e di truppe e il ruolo attivo in seno al sistema ONU. I Paesi che soddisfano questi criteri si qualificerebbero per una permanenza più lunga in seno al Consiglio di sicurezza, anche se dovrebbero sottoporsi a verifiche periodiche o, preferibilmente, a una rielezione. La Svizzera ha infine ribadito la sua opposizione alla concessione del diritto di veto a nuovi membri.

La conclusione della 60ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU ha di fatto reso nulle le proposte di risoluzione presentate ufficialmente dai tre gruppi di Stati summenzionati. A fine gennaio 2007, la presidente dell'Assemblea generale dell'ONU ha indetto consultazioni informali, nell'ambito dell'*Open Ended Working Group* sulla riforma del Consiglio di sicurezza, per sbloccare la discussione sulla riforma. A inizio maggio, i cinque «facilitatori» da lei nominati hanno presentato il loro rapporto sui cinque settori seguenti: dimensioni del Consiglio di sicurezza allargato, questione della rappresentanza regionale, diritto di veto, categorie di membri, metodi di lavoro e relazioni tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale. Elemento precipuo del rapporto è la proposta di una soluzione transitoria ai fini dell'allargamento la quale potrebbe contemplare una terza categoria di seggi non permanenti o semipermanenti. La Svizzera è favorevole all'idea di una proposta transitoria considerato che nessuna delle proposte finora presentate ha raccolto il necessario consenso degli Stati membri. Un nuovo approccio, tuttavia, richiede una certa flessibilità da parte di tutti.

Obiettivo prioritario dell'impegno svizzero ai fini della riforma del Consiglio di sicurezza è il miglioramento dei metodi di lavoro. La Svizzera ritiene infatti che metodi più trasparenti e un maggior coinvolgimento degli Stati membri nel processo decisionale siano molto più utili, soprattutto per gli Stati di piccole dimensioni, di quanto lo sia la possibilità, piuttosto rara e comunque limitata nel tempo, di occupare un seggio nel Consiglio di sicurezza. Un'apertura in questo senso da parte del Consiglio consentirebbe di colmare tale lacuna e contemporaneamente di incrementare la credibilità di tale organo.

Le proposte mirano in particolare a:

- incrementare la trasparenza del processo decisionale;
- accrescere il coinvolgimento degli Stati membri nei lavori del Consiglio;
- intensificare le consultazioni con i singoli attori;
- trarre profitto dalle esperienze acquisite nell'ambito dell'attuazione delle decisioni del Consiglio (*lessons learned*);
- limitare il ricorso al diritto di veto nei casi di genocidio, crimini contro l'umanità o gravi violazioni del diritto umanitario internazionale;

- sviluppare un meccanismo di difesa per le persone/organizzazioni colpite dalle sanzioni ONU.

Gli Stati membri hanno accolto con favore l'orientamento e il contenuto della risoluzione sui metodi di lavoro presentata dalla Svizzera, insieme a Costa Rica, Liechtenstein, Giordania e Singapore (ossia dal gruppo dei cosiddetti «*Small Five*» o S-5), nel marzo 2006. Molti tuttavia hanno sostenuto la necessità di affrontare la questione dei metodi di lavoro insieme a quella dell'allargamento ed hanno pertanto espresso scetticismo nei confronti di una votazione della risoluzione durante la 60ª sessione dell'Assemblea generale. Dopo un'attenta analisi della situazione, la Svizzera e i suoi partner hanno deciso di non chiedere la votazione.

La pressione comunque esercitata dall'iniziativa dell'S-5 ha prodotto la riattivazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'*Informal Working Group on Documentation and other Procedural Questions*, il cui lavoro si è basato in buona misura sulla proposta di risoluzione dell'S-5. A luglio del 2006 il Consiglio di sicurezza ha ripreso in una nota presidenziale diverse proposte dell'S-5 intese, in particolare, a garantire un maggiore coinvolgimento degli Stati membri.

La Svizzera reputa che un primo passo nella giusta direzione sia stato compiuto, ma che altri debbano seguire. In termini simili si sono espressi durante il dibattito dell'Assemblea generale dell'ONU l'11 e il 12 dicembre 2006 e durante le consultazioni informali del febbraio/marzo 2007 numerosi altri Stati membri i quali auspicano da parte del Consiglio di sicurezza misure più incisive. Il miglioramento dei metodi di lavoro è visto come la condizione *sine qua non* dell'efficienza e della legittimità del Consiglio di sicurezza.

La riforma del Consiglio di sicurezza resterà un obiettivo difficile da raggiungere. Tuttavia, non si tratta di un progetto destinato a morire poiché dall'evoluzione registrata negli ultimi mesi emerge come numerosi Stati membri lo ritengano non solo auspicabile bensì urgente. Il nostro Paese continuerà ad impegnarsi attivamente nella discussione sulla riforma del Consiglio di sicurezza e seguirà da vicino e con particolare attenzione l'attuazione delle misure già decise dal Consiglio. Nel contempo continuerà ad adoperarsi affinché i Comitati per le sanzioni (organi sussidiari del Consiglio di sicurezza) sviluppino una procedura per l'iscrizione e la cancellazione di individui e organizzazioni dalla lista consolidata che soddisfi il principio dello Stato di diritto e garantisca il rispetto dei diritti umani fondamentali.

2.2.3.2 Riforma dell'ECOSOC

A seguito del Vertice mondiale 2005, la presidenza dell'Assemblea generale ha incaricato i Rappresentanti permanenti del Belgio e del Mali di condurre un processo di consultazioni sui temi dello sviluppo e del rafforzamento del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC). La risoluzione sullo sviluppo, adottata nel giugno 2006², reitera i principi già enunciati nel Documento finale del Vertice, ma senza fornire indicazioni più concrete.

Una seconda risoluzione, riguardante il rafforzamento dell'ECOSOC, è stata negoziata nell'autunno 2006 ed ha portato alla riforma del cosiddetto Segmento di alto livello dell'ECOSOC, al quale sono stati aggiunti un forum biennale di alto livello

² A/Res/60/265

per la cooperazione in materia di sviluppo e una verifica annuale materiale a livello ministeriale³.

Il forum si prefigge di stimolare il dibattito di alto livello al fine di esaminare l'evoluzione della cooperazione internazionale nel settore dello sviluppo, di fare il punto della situazione e di formulare orientamenti generali e raccomandazioni per incrementare l'efficacia della cooperazione. L'importanza del forum è insita nel suo mandato che non è limitato al sistema delle Nazioni Unite: in tal senso, il forum può diventare una sede preziosa per i dibattiti riguardanti l'essenza della cooperazione internazionale in materia di sviluppo; i Paesi in sviluppo e i Paesi donatori vi sarebbero rappresentati in parti uguali.

La verifica annuale si baserà su un approccio intersettoriale imperniato su temi comuni alle grandi conferenze organizzate sotto l'egida delle Nazioni Unite in ambito economico e sociale e, in particolare, sugli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Tale verifica consentirà di stilare un bilancio dei progressi realizzati nell'attuazione dei piani d'azione decisi nel corso delle conferenze e di valutare l'impatto delle misure previste sulla realizzazione degli obiettivi fissati. La verifica annuale dovrà basarsi su una definizione dettagliata dei temi in modo da garantire un bilancio differenziato dei vari processi.

La Svizzera ha partecipato molto attivamente alla negoziazione di questa seconda risoluzione non solo per l'importanza che l'ECOSOC assume in seno all'architettura multilaterale, ma anche perché le sessioni di tale organismo si tengono ogni due anni a Ginevra. La prima sessione del nuovo ECOSOC avrà luogo a Ginevra proprio il prossimo luglio. Un ulteriore importante contributo della Svizzera ai lavori del Consiglio economico e sociale è il sostegno che essa offre ogni anno alla società civile affinché possa prepararsi alla sessione principale dell'ECOSOC in estate e partecipare attivamente ai suoi dibattiti: in seno al sistema ONU, l'ECOSOC funge non da ultimo da anello di collegamento con le organizzazioni non governative e l'economia privata.

L'integrazione della Svizzera nel sistema di rotazione del Gruppo di Stati dell'Europa occidentale e altri (*Western European and others Group, WEOG*), che consentirà al nostro Paese di candidarsi a un seggio nell'ECOSOC, è trattata nel numero 4.3 del presente rapporto.

2.2.3.3 Amministrazione, gestione e controllo, revisione dei mandati

Negli ultimi 10 anni lo spettro delle attività delle Nazioni Unite si è notevolmente ampliato. Se l'incarico originario prevedeva soprattutto l'organizzazione di conferenze volte a promuovere la pace, la sicurezza e le norme del diritto internazionale pubblico, oggi il Segretariato dell'ONU assolve sempre più funzioni operative nei settori della pace, della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti dell'uomo. Attualmente più della metà del personale dell'ONU lavora al di fuori delle sedi principali. Nell'ultimo decennio sono inoltre decuplicati gli effettivi delle truppe impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida dell'ONU e, nello stesso arco di tempo, il personale delle Nazioni Unite è passato da 5800 unità (1996)

³ A/Res/61/16

a 8900 (2006). Dalla fondazione dell'Organizzazione, tuttavia, la struttura gestionale e quella amministrativa sono rimaste fondamentalmente inalterate.

Dalla costante verifica delle strutture e strategie dell'Organizzazione emerge la necessità di ottimizzazioni e riforme, che tuttavia non risultano facilmente concretizzabili. I motivi sono palesi: vista come una grande impresa, l'ONU dispone di un consiglio di amministrazione composto di 192 membri che agiscono troppo spesso nella logica dell'interesse personale; i compiti del direttore generale sono molto limitati; i circa 100 000 collaboratori sono sparsi in tutto il mondo e rischiano a volte la loro stessa vita perché si trovano a lavorare in zone di conflitto e nell'assenza totale di ordine e legalità.

La rapida trasformazione dei settori d'attività dell'ONU si traduce in una necessità costante di cambiamenti, che si è particolarmente accentuata durante il mandato di Kofi Annan. Ad essa si sono aggiunti vari scandali, che hanno portato alla luce le grosse lacune nella sfera gestionale e di controllo dell'Organizzazione. Agli occhi dell'opinione pubblica, l'immagine della Nazioni Unite ha rischiato di soccombere sotto il peso delle accuse di corruzione (programma *Oil for Food* in Iraq), di cattiva gestione (irregolarità nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici) e di azioni criminali (abusi sessuali da parte delle truppe ONU).

Nel rapporto *Investing in the United Nations*⁴, presentato nell'ultimo anno in carica, Kofi Annan ha delineato la sua visione di un'organizzazione efficiente, trasparente, dotata di un management ispirato a principi morali integerrimi, e che informa in dettaglio gli Stati membri sull'utilizzo dei mezzi da questi forniti. Gli Stati membri hanno accolto con favore le proposte avanzate nel rapporto, eccetto quelle relative al miglioramento della loro governance nei confronti dell'Organizzazione. Come ci si poteva aspettare, è quindi mancato il consenso necessario a procedere con i lavori in questo ambito. Gli Stati membri di piccole dimensioni e i Paesi in sviluppo si sono opposti a qualsiasi proposta di ristrutturazione della Quinta Commissione dell'Assemblea generale, responsabile delle questioni amministrative e di bilancio, e ne hanno ribadito il carattere universale. Finché il ruolo e l'approccio metodologico di questa Commissione non verranno completamente riformulati, sarà praticamente impossibile concretizzare tutte le riforme proposte. Se, infatti, in un'impresa privata il consiglio d'amministrazione si attiene al proprio ruolo strategico, incaricando cioè il direttore generale di applicare le direttive per il raggiungimento degli obiettivi strategici fissati, i ruoli e le responsabilità del Segretario generale e degli Stati membri non sono così chiaramente definiti. È quanto emerge del resto dalla verifica dei mandati attribuiti più di 5 anni fa, richiesta in occasione del Vertice 2005 e ancora in corso.

Fino ad oggi gli Stati membri hanno adottato circa 10 000 mandati nei tre organi principali delle Nazioni Unite (Assemblea generale, Consiglio di sicurezza ed ECOSOC). Per il consiglio d'amministrazione di un'impresa questi mandati sono da interpretarsi come linee guida che non limitano la libertà d'azione della direzione. Per molti Stati membri, invece, i mandati sono da considerarsi decisioni concrete e operative che l'amministrazione dell'Organizzazione dovrebbe applicare senza discussioni. La confusa ripartizione delle competenze ostacola l'osservanza, da parte del Segretariato, dell'obbligo di trasparenza nei confronti degli Stati membri, minando alle fondamenta il rapporto di fiducia reciproco che, oltre che tra Stati

⁴ *Investing in the United Nations: for a Stronger Organization Worldwide*, rapporto del Segretario generale (2006), documento ONU A/60/692.

membri e Segretariato, dovrebbe sussistere anche tra uno Stato membro e l'altro, e in particolare tra Paesi donatori e Paesi beneficiari.

I dibattiti sulle riforme proposte dall'ex Segretario generale hanno dimostrato che, almeno per il momento, gli Stati membri non sono pronti ad affrontare una discussione puramente tecnica. La sfiducia dei Paesi beneficiari appartenenti al Gruppo dei 77 è così radicata che qualsiasi iniziativa di riforma tecnica è vista come una minaccia di riduzione delle risorse (soprattutto nel settore dello sviluppo) o del loro potere politico. La sfiducia e gli interessi politici coinvolgono intralciano la riforma della gestione dell'ONU che produrrebbe una situazione vantaggiosa per tutti.

Il nuovo Segretario generale intende portare avanti il programma di riforma gestionale avviato dal suo predecessore. Per quanto riguarda la politica del personale, Ban Ki-moon concorda con Kofi Annan nel voler aumentare la mobilità dei collaboratori per rispondere alle nuove esigenze cui deve adeguarsi l'Organizzazione. La disponibilità ad accettare tale mobilità sarebbe una delle condizioni per l'assunzione. Considerata l'attuale assenza di disposizioni in materia di mobilità, parecchi dirigenti conservano gelosamente il loro posto nelle sedi principali (soprattutto New York), ostacolando così le prospettive di carriera del personale fuori sede. L'armonizzazione delle condizioni contrattuali consentirebbe di ricomporre la frattura creatasi negli ultimi anni tra il personale nelle sedi principali e gli operatori sul campo.

Le riforme in ambito di personale sono, in generale, le più difficili da realizzare. Gli interessi individuali che prevalgono in molti Stati membri ostacolano il raggiungimento di un consenso su queste questioni. Qualsiasi provvedimento radicale va scartato a priori; la soluzione va piuttosto ricercata in un approccio ponderato. Non stupisce quindi che l'Assemblea generale dell'ONU abbia respinto la proposta del Segretario generale di realizzare un programma di riduzione del personale dietro risarcimento finanziario (*staff buy-out*).

La possibilità che, nei prossimi mesi, gli Stati membri possano accordarsi sulle misure di riforma proposte durante il Vertice mondiale del settembre 2005 appare alquanto remota. La riforma della struttura gestionale resta un processo lento e richiede lunghe e laboriose trattative tra gli Stati membri. D'altro canto, se si riuscisse a isolare la spinta riformatrice dagli interessi politici, questo processo potrebbe offrire la possibilità di ripristinare quel rapporto di fiducia tra gli Stati membri e tra Segretariato e Stati beneficiari messo a dura prova negli ultimi tempi.

La Svizzera segue con attenzione il programma di riforma dell'ONU e, in quanto importante contribuente, si impegna attivamente affinché venga realizzato tempestivamente. Nell'ambito del gruppo informale dei 15 principali contribuenti al sistema delle Nazioni Unite (il cosiddetto «gruppo di Ginevra»), la Svizzera ha incoraggiato il miglioramento delle strutture amministrative e di vigilanza dell'ONU. La Svizzera ritiene che il successo della riforma delle strutture gestionali dell'ONU dipenda anche dalla condivisione, attraverso reti formali e informali, delle esperienze e riflessioni maturate dagli Stati membri durante le fasi decisionali e dal Segretariato nella fase di attuazione.

Stando alla tabella di ripartizione dei contributi approvata alla fine del 2006 per il biennio 2007-09, il contributo obbligatorio della Svizzera è leggermente aumentato, passando dall'1,197 per cento all'1,216 per cento. Nel bilancio annuale ordinario

delle Nazioni Unite⁵, il cui importo prevedibile supera i 7 miliardi di dollari statunitensi, la quota svizzera si eleva a 126 milioni di franchi all'anno.

2.2.4 Un nuovo orientamento

L'impegno delle Nazioni Unite per favorire il dialogo tra culture e civiltà diverse e promuovere la democrazia nel mondo – in applicazione del Documento finale del Vertice 2005 – rappresenta un nuovo orientamento e uno sviluppo interessante per il nostro Paese.

2.2.4.1 Alleanza delle civiltà

Le tensioni emerse in questi ultimi anni nei rapporti tra mondo occidentale e mondo musulmano a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 e delle crisi nel Medio Oriente hanno suscitato un crescendo di preoccupazioni in seno alle Nazioni Unite e ai suoi Stati membri. L'effetto nefasto di queste tensioni sui rapporti internazionali e sulla cooperazione multilaterale non va sottovalutato. La pubblicazione delle caricature di Maometto e le violenze che ha scatenato all'inizio del 2006 hanno mostrato il potenziale nocivo di tali tensioni per la pace e la sicurezza internazionali.

L'iniziativa di un'alleanza delle civiltà è stata promossa dall'ex Segretario generale Kofi Annan nel luglio 2005 in risposta a questi segnali di agitazione. L'iniziativa nasce da un'idea del primo ministro spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero e, oltre che dalla Spagna, è sostenuta anche dalla Turchia. Nel 2005 il Segretario generale ha incaricato un Gruppo di alto livello di redigere un rapporto in cui venissero analizzate le contraddizioni reali e presunte tra le varie civiltà e formulate raccomandazioni. Al gruppo appartenevano 20 esperti provenienti da tutto il mondo, tra cui l'ex presidente iraniano Mohammed Khatami e l'arcivescovo sudafricano Desmond Tutu.

Il 13 novembre 2006, a Istanbul, il rapporto è stato consegnato all'ex Segretario generale dell'ONU. Il documento contiene raccomandazioni in materia di formazione, gioventù, migrazione e media, destinate per lo più a enti locali (anche non statali), a Stati, a organizzazioni non governative, al sistema delle Nazioni Unite e, alla società in senso lato. Per attuare le raccomandazioni nel rapporto si consiglia di costituire reti di collaborazione e di nominare un alto rappresentante per l'alleanza delle civiltà, munito di un proprio segretariato. Il 26 aprile 2007 è stato nominato a questa carica l'ex presidente portoghese Jorge Sampaio, con cui la Svizzera ha immediatamente stabilito ottime relazioni di lavoro.

Il 18 dicembre 2006 il Segretario generale uscente e i primi ministri turco e spagnolo hanno presentato il rapporto all'Assemblea generale dell'ONU. La presidente dell'Assemblea generale ha annunciato una discussione informale al riguardo, tenutasi il 10–11 maggio 2007.

⁵ Il bilancio dell'ONU è costituito da una quota ordinaria, da una quota destinata alle missioni di mantenimento della pace, dalle quote previste per i Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, e dalla quota assegnata alla ristrutturazione della sede di New York (*Capital Master Plan*). Per ulteriori dettagli, si veda l'allegato 1.

La Svizzera, che segue con interesse questa iniziativa, fa parte del *Group of Friends of the Alliance of Civilizations* e sta attualmente riflettendo sul modo migliore di sostenere l'alleanza e realizzare le raccomandazioni del rapporto, nella speranza che emergano risultati concreti alla prossima sessione dell'Assemblea generale.

2.2.4.2 Promozione della democrazia

Lo Statuto delle Nazioni Unite non fa alcun riferimento specifico alla nozione di democrazia e la presentazione nel 1996 da parte dell'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali di un'agenda per la democratizzazione non aveva avuto eco tra gli Stati membri dell'Organizzazione. Il fatto che nel Documento finale del Vertice mondiale 2005 si riconosca che la promozione della democrazia rientra tra i compiti fondamentali dell'ONU rappresenta quindi uno sviluppo positivo. Le attività di promozione della democrazia sono ripartite tra diversi dipartimenti, fondi e programmi.

L'Unità elettorale (*Electoral Division*) del Dipartimento per gli affari politici (*Department of political affairs*) assiste gli Stati membri e le missioni di pace ONU durante lo svolgimento di elezioni. Lo scorso anno, ad esempio, questa unità ha condotto le elezioni a Haiti e nella Repubblica democratica del Congo.

Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) promuove, in loco, l'istituzione di organi democratici e lo svolgimento di elezioni in diversi Paesi. Nei Paesi in sviluppo, un Parlamento su tre è sostenuto con questo Programma che, ogni due settimane, è coinvolto in un'elezione in qualche parte del mondo. La Svizzera ha contribuito al Programma coprendo, ad esempio, i costi elettorali in Afghanistan e appoggiando finanziariamente l'Alto rappresentante dell'ONU per le elezioni in Costa d'Avorio (*High Representative for Elections*).

Il Fondo delle Nazioni Unite per la democrazia è stato creato nel 2005 dal Segretario generale dell'ONU con lo scopo di promuovere ovunque progetti a favore di istituzioni democratiche e del buon governo. Nel 2006, grazie a questo Fondo, sono stati finanziati 125 progetti per un importo di 36 milioni di dollari statunitensi. Finora la Svizzera non ha ancora contribuito al Fondo.

Oltre ai tre esempi succitati, gli Stati membri hanno promosso varie iniziative per propugnare la democrazia. Tra queste, ad esempio, la *Community of Democracies* o la sesta seduta della *International Conference of new and restored democracies*, gruppi indipendenti dalle Nazioni Unite, ma che collaborano in parte a stretto contatto con le varie organizzazioni dell'ONU. La Svizzera è membro della *Community of Democracies* e, lo scorso anno, ha partecipato alla sesta seduta della *International Conference of new and restored democracies* tenutasi a Doha.

2.3 La Svizzera partecipa attivamente ai nuovi sviluppi

Cinque anni dopo l'adesione all'ONU, la Svizzera ha saputo distinguersi in seno all'Organizzazione e nel processo di riforme in quanto Paese attento all'interesse generale, serio, credibile, dall'approccio costruttivo e professionale. Le nostre idee e iniziative sono ascoltate e, in generale, accolte con favore. Nel momento in cui il nuovo Segretario generale entrava in carica, il nostro Paese era uno dei membri più

attivi nei settori definiti come prioritari: diritti dell'uomo, metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, rispetto del principio dello Stato di diritto nell'applicazione dei regimi di sanzioni, gestione e controllo interno dell'Organizzazione, sviluppo sostenibile e coerenza del sistema operativo, prevenzione e risoluzione dei conflitti.

La Svizzera è tra le forze trainanti del processo che ha portato alla creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo a Ginevra. Il suo impegno è stato onorato dall'elezione a membro di questo organo ed è mantenuto vivo dalle attività svolte a favore di un potenziamento istituzionale del Consiglio. Nella maggior parte dei settori, e in particolare lo sviluppo, la Svizzera cerca di gettare un ponte tra Nord e Sud. Proprio per questo ha ottenuto il mandato, rinnovato nel 2007, di migliorare la governance ambientale a livello internazionale. Nel 2011 il nostro Paese entrerà inoltre a far parte del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) e avrà così l'occasione di riaffermare il suo ruolo attivo nel settore dello sviluppo.

Insieme agli altri principali contribuenti, la Svizzera si adopera per un'Organizzazione delle Nazioni Unite efficace e responsabile. Il nostro Paese si è espresso per la prima volta su questioni legate alle prerogative dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza con l'iniziativa volta al miglioramento dei metodi di lavoro di quest'organo. Questa iniziativa, che ha già prodotto i primi risultati e va propugnata con determinazione, è un emblema del ruolo svolto dal nostro Paese nel processo di riforma dell'ONU. Essa dimostra inoltre come la Svizzera, geopoliticamente isolata e non appartenente a nessuna grande alleanza, opera comunque in costellazioni transregionali a geometria variabile di Stati con mentalità affine (generalmente membri dell'Unione europea o del gruppo formato da Canada, Australia e Nuova Zelanda, ma anche Paesi moderati dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa) per dare impulso a progetti e sviluppare idee. Soltanto in questo modo la Svizzera può influenzare processi importanti, riunendo cioè una «massa critica» di interessi simili a sostegno di una stessa iniziativa.

3 Sfide della politica d'accoglienza della Svizzera

La Svizzera vanta una lunga tradizione come Stato ospite di organizzazioni e conferenze internazionali. Con 25 organizzazioni ha stipulato un accordo di sede e con 6 organizzazioni quasi governative un accordo fiscale. A queste si aggiungono numerosi organismi, come programmi, segretariati di convenzioni internazionali od organizzazioni non governative sempre con sede in Svizzera.

Tradizionalmente, il punto d'incontro svizzero più importante per le organizzazioni e istituzioni internazionali è Ginevra, dove è ubicata tra l'altro la sede principale dell'ONU in Europa. Essendo, insieme a New York, uno dei nuclei fondamentali per la cooperazione multilaterale, la città si è conquistata l'epiteto di «Ginevra internazionale». Per l'importanza assunta, 157 Stati stranieri e la Svizzera vi mantengono una missione permanente e, ogni anno, vi si svolgono diverse migliaia di riunioni e conferenze internazionali, in cui confluiscono decine di migliaia di delegati.

Politicamente, la Ginevra internazionale permette alla Svizzera di esercitare un'influenza di molto superiore al reale peso del Paese nelle relazioni internazionali e le consente di raggiungere i propri obiettivi di politica estera. Gli effetti positivi della presenza di numerose organizzazioni internazionali e non governative si ripercuotono infine anche sul piano economico.

3.1 Politica dello Stato ospite: sfide e provvedimenti

Considerata la forte concorrenza a livello internazionale, il ruolo di Ginevra come centro di cooperazione multilaterale non va dato per scontato. È necessario che le autorità, in particolare quelle federali, continuino ad adoperarsi per proteggere questa importante piattaforma per la politica estera svizzera.

La politica d'accoglienza definita dal Consiglio federale si concentra su determinati settori al fine di sfruttarne le sinergie e potenziare così l'attrattiva della Svizzera. Ginevra offre condizioni particolarmente favorevoli per i seguenti settori: pace, sicurezza e disarmo, affari umanitari e diritti umani, sanità, lavoro, economia, commercio e scienza, sviluppo sostenibile e conservazione delle risorse naturali.

3.1.1 Legge federale sullo Stato ospite

Considerata l'importanza della politica dello Stato ospite, il Consiglio federale ha ritenuto necessario codificare e consolidare la prassi in materia e disciplinare con una sola legge i principali strumenti di questa politica. Il 13 settembre 2006 ha pertanto sottoposto all'Assemblea federale il messaggio concernente la legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge sullo Stato ospite, LSO)⁶. Questa legge consentirà di disporre di una base giuridica uniforme: essa mira infatti a raggruppare le diverse basi legali nel settore e a fornire una base legale formale a decisioni che riposavano direttamente sulle competenze costituzionali del Consiglio federale. Il progetto definisce i potenziali beneficiari dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni, come pure degli aiuti finanziari nell'ambito determinato dal diritto internazionale e fissa i requisiti necessari al conferimento di uno statuto particolare o di aiuti finanziari.

3.1.2 Infrastrutture e finanziamento

In qualità di Stato ospite, per la Svizzera è essenziale garantire le migliori condizioni di lavoro possibili alle organizzazioni internazionali che l'hanno scelta come sede. Poter usufruire di una vasta gamma di locali fa parte di queste condizioni. Una politica immobiliare mirata è pertanto uno degli aspetti fondamentali di un'efficace politica d'accoglienza.

La Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) è una fondazione svizzera di diritto privato creata nel 1964 dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra. Il suo mandato consiste nel proporre alle organizzazioni internazionali e, in via eccezionale a quelle non governative, un'offerta interessante di locali.

A tale scopo, la FIPOI riceve crediti senza interessi rimborsabili in 50 anni dalla Confederazione e terreni in diritto di superficie dal Cantone di Ginevra. Con questi mezzi la fondazione sostiene le organizzazioni internazionali nell'acquisto, la

⁶ FF 2006 7359

costruzione o la ristrutturazione di edifici. Al contempo, può acquistare o edificare essa stessa immobili, darli in affitto e amministrarli.

Poter ricorrere a un prestito senza interessi per costruire un edificio è sicuramente un'opportunità conveniente non solo per un'organizzazione alla ricerca di locali, ma anche per la Svizzera nel suo ruolo di Stato ospite. Avviando un importante progetto edile sotto la guida e l'assistenza della FIPOI e diventando proprietaria di un edificio, un'organizzazione cementa infatti il suo legame con la Svizzera. I prestiti senza interessi della FIPOI rappresentano pertanto un elemento centrale nell'attuazione della politica d'accoglienza.

Il 31 dicembre 2005 l'importo restante dei prestiti accordati alla FIPOI dalla Confederazione ammontava a circa 353 milioni di franchi. Il valore assicurativo (assicurazione contro gli incendi) del patrimonio immobiliare della FIPOI è stimato a quasi 664 milioni di franchi.

3.2 Principali sviluppi nelle organizzazioni internazionali a Ginevra

Lo statuto di Stato ospite di organizzazioni e conferenze internazionali offre alla Svizzera una posizione privilegiata in seno alle organizzazioni con sede a Ginevra. Ancor prima di aderire ufficialmente all'ONU, il nostro Paese era già membro a pieno titolo delle organizzazioni internazionali specializzate. È quindi a New York, sede dell'Assemblea generale, e non tanto a Ginevra, che il cambiamento di statuto della Svizzera, avvenuto nel 2002, ha avuto gli effetti più tangibili negli ultimi cinque anni. L'adesione all'ONU ha comunque segnato una svolta positiva anche nella difesa degli interessi della Ginevra internazionale. Il nostro Paese può ora contare sull'immagine di membro ufficiale, che partecipa quindi senza limiti e riserve alla cooperazione multilaterale in seno all'ONU e che dispone di tutti i diritti propri di uno Stato membro per la difesa dei suoi interessi, in particolare per quanto riguarda le candidature presso le organizzazioni internazionali.

È nella sua veste di membro dell'ONU a tutti gli effetti che la Svizzera si adopera per favorire condizioni di lavoro adeguate e un buon funzionamento interno delle organizzazioni internazionali a Ginevra. Il nostro Paese promuove le attività di queste organizzazioni in linea con i suoi interessi e propizie all'immagine della Ginevra internazionale nel mondo.

La priorità che l'ONU accorda attualmente a una maggiore coerenza delle azioni operative sul terreno obbliga le organizzazioni specializzate a coordinare meglio le proprie attività in seno a tutto il sistema delle Nazioni Unite. Ciò ha conseguenze concrete per le organizzazioni con sede in Svizzera. La riunione dei capi delle agenzie dell'ONU, tenutasi in Svizzera sotto la presidenza del Segretario generale Ban Ki-moon nell'aprile del 2007 e coadiuvata dal DFAE, s'inscrive perfettamente in questa logica.

3.2.1 Organizzazione mondiale del commercio: questioni immobiliari

L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è una delle principali organizzazioni internazionali con sede in Svizzera. Dalla sua istituzione, nel 1995, è ubicata nel Centre William Rappard a Ginevra, che aveva già ospitato il Segretariato dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Negli ultimi anni, l'aumento dei suoi membri, i nuovi mandati e cicli negoziali e il frequente ricorso da parte degli Stati membri alla procedura di componimento delle controversie hanno moltiplicato le esigenze dell'OMC in termini di locali e personale.

L'OMC si è quindi rivolta alla Svizzera quale Stato ospite di organizzazioni internazionali, domandando un prestito FIPOI di 60 milioni di franchi per finanziare la costruzione di un nuovo edificio a Ginevra. Per poter assecondare gli sviluppi interni dell'OMC, nel novembre 2005 il Consiglio federale ne ha accolto la richiesta ufficiale e ha adottato un messaggio diretto alle Camere federali. Il Consiglio degli Stati ha approvato l'oggetto in seduta plenaria durante la sessione primaverile 2006. Poco dopo Pascal Lamy, nuovo direttore generale dell'OMC, ha reso noto il suo auspicio di riunire tutto il personale dell'Organizzazione sotto un unico tetto e ha specificato che il nuovo edificio sarebbe stato quindi una soluzione temporanea. I dibattiti parlamentari sulla questione sono pertanto stati aggiornati fino a quando non saranno disponibili maggiori dettagli sulla nuova strategia immobiliare dell'OMC.

Nel settembre 2006 il Consiglio generale dell'OMC, che riunisce tutti i membri dell'Organizzazione e decide su questioni strategiche come appunto la politica immobiliare, ha incaricato il direttore generale di iniziare a studiare con le autorità svizzere gli aspetti relativi alla scelta di un'ubicazione adeguata nonché tutte le altre questioni riguardanti un'eventuale nuova sede permanente. Dal canto suo, nel dicembre 2006, il Consiglio federale ha incaricato il DFAE di chiarire ufficialmente con l'OMC le esigenze immobiliari di quest'ultima e di ottenere una risposta sull'opportunità del progetto edile. Le discussioni sono ancora in corso e mirano ad individuare le esigenze dell'OMC nel breve, medio e lungo termine. Il Parlamento è tenuto al corrente degli sviluppi relativi alla pratica immobiliare OMC grazie alle Commissioni di politica estera (CPE). Gli ultimi aggiornamenti risalgono a gennaio (CPE-N) e a febbraio (CPE-S) di quest'anno.

3.2.2 Organizzazione mondiale della sanità: elezione del direttore generale e sfide internazionali nel settore della sanità

Nel 2006 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) è stata scossa dal decesso improvviso dell'allora direttore generale Jong-wook Lee, avvenuto il 22 maggio, primo giorno della 59ª sessione dell'Assemblea mondiale della sanità. Il 9 novembre 2006, al termine di una procedura accelerata viste le circostanze, gli Stati membri hanno nominato Margaret Chan nuovo direttore generale. Prima della nuova nomina, la signora Chan, di nazionalità cinese, ricopriva la carica di assistente del direttore generale per le malattie trasmissibili e di sua rappresentante per la pandemia influenzale. Nella nuova funzione, assunta il 4 gennaio 2007, Margaret Chan ha definito sei settori prioritari sui quali intende concentrare l'azione dell'OMS durante il suo mandato quinquennale:

- lo sviluppo sanitario, per lo stretto legame tra sanità e situazione socio-economica. Diversi obiettivi di sviluppo del Millennio, da raggiungere entro il 2015, riguardano la sanità pubblica.
- La sicurezza sanitaria. A questo proposito, la minaccia di un'eventuale pandemia d'influenza continua ad essere considerata molto seriamente. Nel maggio 2006 l'Assemblea mondiale della sanità ha invitato gli Stati membri ad applicare immediatamente, su base volontaria, le disposizioni pertinenti del Regolamento sanitario internazionale, nella versione rivista adottata nel 2005. Il Regolamento entrerà in vigore il 15 giugno 2007 (segnatamente in Svizzera, dove è stato adottato senza riserve).
- Il rafforzamento dei sistemi sanitari. L'obiettivo è far sì che tutti i Paesi possano disporre degli strumenti essenziali di vigilanza e di azione in materia di sanità pubblica. Diversi Paesi si trovano in una situazione di penuria in termini di personale sanitario. Nel 2006 il Rapporto sulla salute nel mondo, pubblicato dall'OMS, è stato appunto dedicato a questo argomento (*Working together for health*). Nel maggio 2006 è inoltre stata avviata sotto l'egida dell'OMS un'alleanza mondiale per gli operatori sanitari (*Global Health Workforce Alliance*).
- L'informazione e il sapere. L'OMS deve disporre di dati affidabili e di mezzi per analizzarli in modo efficace.
- La collaborazione tra l'OMS e altri operatori internazionali nel settore della sanità. L'aumento delle iniziative e delle istituzioni nel settore della sanità pubblica (nate sulla scia delle grandi fondazioni private) rappresenta un fenomeno caratteristico di questi ultimi anni. La collaborazione tra tutti questi enti è indispensabile.
- I risultati dell'OMS, quantificabili in termini d'efficacia. In quanto organizzazione con una forte presenza sul campo, l'OMS è direttamente interessata dalle raccomandazioni del Gruppo di alto livello incaricato di analizzare la coerenza del sistema delle Nazioni Unite nei settori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'ambiente.

La signora Chan ha espresso l'augurio che il bilancio del suo mandato sia valutato soprattutto in base all'incidenza delle attività dell'OMS sulle condizioni sanitarie di due gruppi in particolare: le donne e le popolazioni africane. Le priorità della nuova direttrice generale sono state discusse insieme ad altri argomenti il 16 gennaio 2007, durante la sua visita a Berna, in occasione della quale la signora Chan è stata ricevuta per una colazione di lavoro dal capo del Dipartimento federale dell'interno.

Nel maggio 2006 l'Assemblea mondiale della sanità ha adottato il nuovo documento strategico dell'OMS per il decennio 2006–2015. Questo programma di lavoro, intitolato *Engaging for health*, evidenzia i settori prioritari e identifica le funzioni essenziali dell'OMS. Il programma di lavoro sarà concretizzato seguendo una strategia a medio termine (2008–2013) e sfruttando budget biennali.

La Svizzera svolge un ruolo attivo in seno all'OMS, sia per quanto riguarda le questioni di sanità in generale sia quelle di politica dello sviluppo. Un settore che interessa da vicino la Svizzera e che ha conosciuto cambiamenti significativi nel corso del 2006 è quello del rapporto tra sanità pubblica, innovazione e proprietà intellettuale. Istituita sulla base di una risoluzione adottata dall'Assemblea mondiale della sanità nel 2003 e presieduta da Ruth Dreifuss – ex presidente della Confedera-

zione – la Commissione sui diritti della proprietà intellettuale, sull'innovazione e la sanità pubblica (*Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health*, CIPIH) ha presentato un rapporto nell'aprile 2006. Un mese dopo l'Assemblea mondiale della sanità ha deciso di costituire un gruppo di lavoro intergovernativo incaricato di elaborare una strategia e un piano d'azione mondiali basati sulle raccomandazioni della CIPIH. La Svizzera ha sovrinteso le trattative sulla risoluzione in materia. Il gruppo di lavoro intergovernativo, a cui la Svizzera partecipa attivamente, si è riunito per la prima volta nel dicembre 2006 a Ginevra e si riunirà di nuovo verso la fine del 2007 per finalizzare il progetto relativo alla strategia e al piano d'azione da sottoporre all'Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2008.

Tra le altre priorità della Svizzera figurano il rafforzamento del ruolo normativo dell'OMS e l'incoraggiamento a concentrare le attività dell'organizzazione nei settori in cui è in grado di apportare un valore aggiunto. Profondamente implicata nella discussione, che è solo agli inizi, sulla coerenza dell'azione del sistema delle Nazioni Unite, la Svizzera è attenta al ruolo operativo dell'OMS nel settore di sua competenza.

In qualità di Stato ospite dell'OMS, la Svizzera ha partecipato all'inaugurazione, avvenuta nel novembre 2006, del nuovo edificio finanziato con un credito FIPOI senza interessi. Nel nuovo edificio saranno collocati gli uffici dell'OMS e la sede del Programma comune delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (ONUAIDS). Per quanto riguarda l'insieme degli edifici che l'OMS utilizza in tutto il mondo, su richiesta degli Stati membri, l'Organizzazione ha elaborato un programma decennale basato su tutte le esigenze immobiliari, in particolare in termini di lavori da effettuarsi (*Capital Master Plan*). A questo proposito, la Svizzera rammenta sistematicamente l'importanza di riservare una parte del bilancio ordinario dell'Organizzazione alla realizzazione di queste attività. Allo stesso tempo, per rispondere alle preoccupazioni di sanità pubblica e alla sua responsabilità in qualità di Stato ospite dell'OMS e di numerose altre organizzazioni internazionali, la Svizzera sostiene un progetto, condotto sotto l'egida dell'OMS, destinato ad assicurare la preparazione di tutti gli operatori della Ginevra internazionale in caso di pandemia d'influenza aviaria. Considerate le dimensioni della comunità internazionale a Ginevra e la situazione geografica della città, collocata a ridosso della frontiera francese, sarà necessario esaminare, nell'ambito dei suddetti lavori di preparazione, tutta una serie di questioni particolari.

3.2.3 Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT): conferenza plenipotenziaria a Antalya, elezione del Segretario generale e futuro di Telecom

L'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) è strutturata in tre settori: radiocomunicazione, standardizzazione delle telecomunicazioni, sviluppo delle telecomunicazioni. Le sue attività coprono tutti gli ambiti delle telecomunicazioni (standardizzazioni, gestione dello spettro radio, sviluppo delle telecomunicazioni su scala mondiale, assistenza tecnica ai Paesi in sviluppo, ecc.) e confluiscono in conferenze o riunioni, durante le quali i membri negoziano gli accordi che fungono da base alla fruizione dei servizi di telecomunicazione nel mondo. I lavori dell'UIT si fondano sul principio della cooperazione tra poteri pubblici e settore privato. L'UIT

conta attualmente 191 Stati membri e più di 600 membri dell'economia privata (operatori, costruttori d'installazioni, ecc.).

L'organo supremo dell'UIT è la Conferenza dei plenipotenziari, organizzata ogni quattro anni e tenutasi l'ultima volta dal 6 al 24 novembre 2006 ad Antalya (Turchia). In questa occasione sono state adottate diverse risoluzioni, decisioni e raccomandazioni, in particolare: la risoluzione sulla partecipazione della società civile ai lavori dell'UIT, le decisioni relative al ruolo svolto dall'UIT nella concretizzazione dei risultati del Vertice mondiale sulla società dell'informazione o nel settore della gestione di Internet (*Internet governance*), e le decisioni intese a risolvere lo spinoso problema dei ritardi nella verifica delle notifiche dei sistemi satellitari. Dal punto di vista svizzero, la Conferenza d'Antalya ha prodotto risultati significativi.

La Conferenza ha eletto cinque alti funzionari internazionali che saranno alla guida dell'UIT fino al termine del 2010. Hamadoun Touré, il candidato del continente africano (Mali), è stato nominato nuovo Segretario generale dell'UIT grazie al forte sostegno dei Paesi in sviluppo e dei Paesi in transizione. Marc Furrer, il candidato svizzero al posto di Segretario generale, si è ritirato dopo il secondo turno.

Ad Antalya sono inoltre stati eletti i membri del Consiglio dell'UIT per il periodo 2007–2010. La Svizzera è stata rieletta al Consiglio per la regione B (Europa occidentale) con ben 133 voti su 155. Il Consiglio, composto di 46 Paesi, è l'organo di gestione dell'UIT. Esso si riunisce ogni anno a Ginevra nell'intervallo di tempo tra una Conferenza e l'altra. La presidenza del Consiglio è stata assegnata alla Svizzera su proposta della Germania e conformemente alle regole di rotazione tra le regioni, in base alle quali la presidenza per il 2007 spettava alla regione B.

In linea con il nuovo orientamento strategico e budgetario dell'UIT per il periodo 2008–2011, i plenipotenziari riunitisi ad Antalya hanno fissato a 318 000 franchi il valore di un'unità contributiva per il bilancio biennale 2008–2009. Nel 2009 il Consiglio dovrebbe stabilire il nuovo valore per il bilancio del biennio successivo, considerando che il tetto massimo dell'unità contributiva è di 330 000 franchi. La Svizzera ha annunciato che ridurrà il suo contributo statutario da 15 a 10 unità contributive.

Per quanto riguarda la scelta del luogo delle esposizioni World Telecom, organizzate periodicamente dall'UIT, è stata introdotta una procedura di selezione più trasparente. La Svizzera si è impegnata affinché la competizione sia aperta a tutti i Paesi di qualsiasi continente, per qualsivoglia esposizione mondiale, e affinché il principio di rotazione sia applicato soltanto se diverse candidature risultano equivalenti. Questa soluzione permetterà a Ginevra di continuare a proporsi per ospitare le fiere World Telecom e faciliterà inoltre all'UIT la scelta della migliore candidatura.

3.2.4 Alto Commissariato per i diritti dell'uomo: questioni immobiliari

La missione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo (*United Nations High Commissioner for Human Rights*, UNHCHR) consiste nel proteggere e promuovere i diritti umani conformemente agli obiettivi delle Nazioni Unite. L'Alto Commissariato vigila affinché le norme universalmente riconosciute in materia di diritti dell'uomo siano effettivamente adottate e affinché siano rispettati i principi di indivisibilità, interdipendenza e interrelazione di tali diritti. L'Alto

Commissariato si avvale delle istituzioni e organizzazioni nazionali e delle ONG per segnalare alla comunità internazionale le violazioni dei diritti umani ed esercitare pressione sugli Stati membri affinché prendano i provvedimenti necessari per prevenire simili situazioni. L'UNHCHR funge anche da segretariato del nuovo Consiglio dei diritti dell'uomo con sede a Ginevra.

Durante il Vertice del Millennio +5 i capi di Stato e di governo hanno deciso di raddoppiare la quota del bilancio ordinario dell'ONU attribuito all'UNHCHR. Nel 2006 sono stati assunti circa 350 nuovi collaboratori, con la conseguenza che il Palazzo Wilson è diventato troppo piccolo. Il DFAE e la FIPOI si sono quindi adoperati per trovare un edificio amministrativo nella città di Ginevra che rispondesse alle esigenze, negoziare un contratto d'affitto soddisfacente per l'UNHCHR e adeguare infine l'edificio alle necessità dell'Alto Commissariato. La Svizzera ha stanziato più di tre milioni di franchi per coprire i costi della fase transitoria.

3.3 Contribuire al ruolo chiave della Ginevra internazionale

Oltre a buone condizioni quadro materiali (infrastrutture, sicurezza dei beni e delle persone), per l'attrattiva della Svizzera in generale e di Ginevra in particolare quali sedi preferenziali di organizzazioni e conferenze internazionali, è fondamentale un ambiente accademico dinamico.

Il Consiglio federale constata quindi con soddisfazione i progressi realizzati nella creazione di un vero e proprio polo di studi internazionali grazie, in particolare, alla nascita dell'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo (*Institut des hautes études internationales et du développement*, IHEID), che ingloberà, riprendendone i mandati, i tre Centri dei Dipartimenti federali degli affari esteri e della difesa (Centro di politica di sicurezza; Centro per il controllo democratico delle forze armate; Centro internazionale di sminamento umanitario). Priorità per il 2007 è proprio il perseguimento dell'impegno per la creazione di un polo accademico forte, che operi all'interno di una rete di collaborazione con partner svizzeri e stranieri.

3.3.1 IHEID: nascita di una nuova istituzione

L'IHEID è la concretizzazione degli sforzi degli ultimi anni per rafforzare l'offerta accademica di Ginevra in ambito di studi internazionali. Le autorità federali e cantonali, nonché le istituzioni che hanno preso parte al progetto, ovvero l'Università di Ginevra, l'Istituto universitario di alti studi internazionali (HEI), l'Istituto universitario di studi dello sviluppo (IUED) e la Rete universitaria internazionale di Ginevra, ambiscono a fare di questa nuova istituzione un vero e proprio centro accademico per gli studi internazionali.

Negli ultimi mesi del 2006 una delegazione dell'HEI e dell'IUED ha redatto lo statuto della nuova istituzione, previa consultazione delle autorità cantonali e federali. Parallelamente, ha iniziato a riflettere sulla composizione del futuro consiglio di fondazione, che dovrà tener conto di competenze riconosciute, di un'equa proporzione tra uomini e donne, della presenza di personalità nazionali e internazionali di primo piano, dell'età media dei membri e di un equilibrio tra gli interessi dell'HEI e quelli dell'IUED. Per garantire la totale indipendenza del consiglio di fondazione

dell'IHEID, condizione *sine qua non* di una solida amministrazione, è stato stabilito che, in linea di massima, nessun rappresentante delle autorità federali o cantonali ne farà parte.

Il 16 maggio 2007, con il benestare dei consigli di fondazione dell'HEI e dell'IUED, il Consiglio federale e il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra hanno approvato lo statuto e la composizione del consiglio di fondazione di questa nuova istituzione.

L'importo necessario all'entrata in funzione dell'IHEID è stato preventivato nel quadro del messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e dell'innovazione dal 2008 al 2011, adottato dal Consiglio federale e sottoposto alle Camere federali il 24 gennaio 2007. I locali della nuova istituzione saranno situati in parte nella Maison de la Paix, dove i lavori dovrebbero concludersi nel 2012, e in parte nella villa Barton oppure nella sede attuale dell'IUED (rue Rothschild). La Maison de la Paix ospiterà anche i tre Centri ginevrini esistenti e diventerà così un polo dinamico e propizio alle sinergie.

La nuova istituzione, ufficialmente operativa dal 1° gennaio 2008, dovrà affermarsi a livello nazionale e internazionale come centro di competenza per le relazioni internazionali in termini d'insegnamento, ricerca universitaria, know-how e formazione continua. A questo scopo, oltre a disporre della massa critica e delle risorse necessarie, l'IHEID dovrà poter contare su una buona rete di contatti estesa a tutte le università svizzere. Nella risposta all'interpellanza Bürgi (06.3283), il Consiglio federale ha avuto modo di sottolineare il suo sostegno alla creazione, del resto già avviata, di una simile rete per gli studi internazionali che coinvolga tutte le università svizzere che collaborano con l'IHEID.

3.3.2 Rafforzamento dell'interazione con la società civile e le ONG

Da quando, cinque anni fa, la Svizzera è entrata a far parte delle Nazioni Unite, il Consiglio federale accorda molta importanza all'informazione e alla consultazione della società civile sulle relazioni del nostro Paese con l'Organizzazione. La collaborazione con la società civile e l'impegno profuso per favorirne una partecipazione attiva si sono concentrati essenzialmente sulle organizzazioni non governative, sui giovani e sugli ambienti accademici.

L'interazione con le ONG è stata intensificata grazie soprattutto a una stretta collaborazione con l'Associazione svizzera per le Nazioni Unite. L'Associazione organizza ogni anno la conferenza svizzera delle ONG sulle Nazioni Unite, durante la quale le organizzazioni non governative interessate possono dialogare con rappresentanti dell'Amministrazione federale sulle relazioni esistenti tra Svizzera e ONU e sulle priorità del nostro Paese in vista della prossima sessione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione. Il rapporto annuale del Consiglio federale funge da base di discussione per i lavori di questa conferenza, a cui partecipano tradizionalmente il capo del Dipartimento federale degli affari esteri o, in sua assenza, il Segretario di Stato del DFAE.

L'Associazione svizzera per le Nazioni Unite organizza inoltre, sempre annualmente, un incontro autunnale per informare il pubblico sulle attività operative della Svizzera in seno alle Nazioni Unite, dando anche la possibilità di dialogare con gli Svizzeri che hanno partecipato ad operazioni sul terreno, ad esempio operazioni di

sminamento. L'incontro più recente, a cui ha presenziato il capo del DFAE, si è tenuto a Baden nell'ottobre 2006 per iniziativa della consigliera nazionale Pascale Bruderer.

Da quando è membro dell'ONU, la Svizzera ha inoltre stabilito una stretta collaborazione con il Consiglio svizzero delle attività giovanili allo scopo di favorire, ogni anno, la partecipazione di un delegato della gioventù all'Assemblea generale dell'ONU o ad altre importanti riunioni delle Nazioni Unite in veste di membro della delegazione svizzera. L'esperienza fatta dai delegati della gioventù consente loro, in seguito, di partecipare a sedute d'informazione, organizzate in collaborazione con l'Associazione svizzera per le Nazioni Unite, e a conferenze o esercizi di simulazione dei lavori dell'ONU.

La collaborazione tra il Consiglio svizzero delle attività giovanili, l'Associazione svizzera per le Nazioni Unite, la Federazione mondiale delle associazioni per le Nazioni Unite, la Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO, il server svizzero per l'educazione Educa.ch e il Dipartimento federale degli affari esteri ha permesso di realizzare una guida pratica sulle attività delle Nazioni Unite che possono rivestire un interesse per i giovani. La guida, intitolata *UN4YOUth*, è destinata agli insegnanti e alle associazioni giovanili ed è disponibile sul server Educa.ch. Consultabile all'indirizzo www.un4youth.educa.ch, il documento contiene diverse informazioni e propone numerose attività per i giovani interessati all'ONU: seminari, praticantati, formazioni, simulazioni delle attività delle Nazioni Unite, materiale pedagogico, reti e fonti di documentazione.

Nel 2007 sono inoltre stati realizzati in Svizzera importanti progetti di simulazione dei processi di lavoro nelle Nazioni Unite. Il *Geneva International Model United Nations*, organizzato dagli studenti dell'HEI dal 3 al 9 marzo, ha riunito per l'ottavo anno consecutivo quasi 200 giovani universitari provenienti da tutto il mondo. Gli studenti del Politecnico federale di Losanna hanno invece organizzato il *WorldMUN 2007*, tenutosi a Ginevra dal 26 al 30 marzo. Questa simulazione, a cui hanno partecipato circa 1500 persone provenienti da più di 35 Paesi, è organizzata ogni anno in un continente diverso (il *WorldMUN 2006* si era svolto a Pechino). Grazie a questi due eventi sono confluiti in Svizzera studenti di tutto il mondo, che hanno potuto conoscere le varie sfaccettature della Ginevra internazionale.

L'attiva partecipazione della Svizzera ai lavori delle Nazioni Unite è canalizzata, oltre che dalle ONG e dalla gioventù, anche dagli ambienti accademici e della ricerca. Contribuendo all'informazione pubblica e incoraggiando le nuove leve a intraprendere una carriera nelle organizzazioni internazionali, le università sono un vivaio di competenze specializzate indispensabili per lo sviluppo di importanti iniziative del nostro Paese in seno all'ONU. Il lavoro del professor Walter Kälin dell'università di Berna, ad esempio, ha avuto un ruolo determinante nell'iniziativa che ha portato alla creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo.

Consapevole dell'importanza di una simile collaborazione, il DFAE ha sviluppato il progetto *UNO academia* con l'obiettivo di rafforzare gli scambi tra il Dipartimento e gli ambienti accademici elvetici che operano nei settori di pertinenza delle Nazioni Unite, da un lato, e tra questi ambienti e le organizzazioni internazionali nel nostro Paese, dall'altro. Il progetto *UNO academia* prevede la creazione di una rete di ricerca sull'ONU e sulle organizzazioni internazionali a cui partecipino corrispondenti in tutte le università svizzere. Agendo su incarico del DFAE, il futuro istituto IHEID a Ginevra metterà a disposizione di questa rete un segretariato scientifico,

sovrinteso da un consiglio scientifico, un portale Internet e tutto l'appoggio necessario per l'organizzazione di conferenze e riunioni in seno alle varie università svizzere.

4 Campagne di candidatura elvetiche

Dall'adesione all'ONU nel settembre 2002 la Svizzera, che già partecipava alle attività delle agenzie specializzate dell'ONU, può ora aderire a qualsiasi organo, programma e fondo delle Nazioni Unite. Per la Svizzera è fondamentale rafforzare la propria presenza negli organi principali e nelle relative commissioni, nei comitati e negli organi subordinati, nel Segretariato e negli organi esecutivi delle organizzazioni ONU.

La procedura per la designazione dei membri o dei rappresentanti degli Stati membri varia a seconda che si tratti un organo direttivo elettivo, di un segretariato o di un ufficio esecutivo. In quest'ultimo caso i posti (ad eccezione di quello del segretario o del direttore generale) sono assegnati per nomina, mentre negli organi direttivi elettivi i rappresentanti degli Stati membri sono scelti mediante elezione. Gli strumenti per appoggiare le candidature svizzere sono quindi diversi: nelle procedure di selezione o nomina si ricorre a propagande mirate e lobby presso le autorità di nomina, vale a dire il segretario o il direttore generale interessato. Nelle procedure elettorali, invece, vengono organizzate vere e proprie campagne di sostegno alle candidature svizzere tra i membri dell'organo elettorale, che sono di norma gli Stati membri.

4.1 Elezioni

Il Comitato dei diritti dell'uomo è costituito di 18 esperti in carica per quattro anni. Il 7 settembre 2006 le parti che hanno aderito al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici hanno proceduto al rinnovo di metà dei mandati. La Svizzera, che ha aderito al Patto nel 1992, era rappresentata dal professor Walter Kälin, il cui mandato scadeva alla fine del 2006. Uno dei cinque obiettivi prioritari della politica estera svizzera consiste nel preservare e rafforzare i diritti umani. Nel contesto internazionale, questo obiettivo è perseguito, tra l'altro, mediante un impegno teso a soddisfare i requisiti in materia di diritti civili e politici garantiti dal suddetto Patto. Per assicurare la propria presenza nel Comitato, la Svizzera doveva pertanto puntare al rinnovo del mandato del professor Kälin. In questa procedura elettorale la campagna elvetica si è concentrata completamente sul candidato. Dal 2004 il professor Kälin opera come incaricato del Segretario generale dell'ONU per i diritti umani dei profughi interni e, durante il primo mandato, ha dato ampia prova delle sue profonde conoscenze in ambito di diritti umani. Alle elezioni del 7 settembre 2006 si sono presentati 23 candidati provenienti da 21 Paesi per i 9 posti a concorso e il professor Kälin è stato rieletto al primo turno.

Il 15 novembre 2006 l'Assemblea generale dell'ONU ha eletto i nuovi membri della Commissione di diritto internazionale, nata poco dopo l'istituzione dell'ONU con il compito di contribuire allo sviluppo e alla codificazione di questa branca del diritto. La Commissione sottopone rapporti regolari alla Sesta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU, che si occupa di questioni legali e che, in taluni casi, può utiliz-

zarli come base per negoziati volti alla codificazione del diritto internazionale. Molte delle convenzioni multilaterali degli ultimi 60 anni sono da ricondurre ai lavori preliminari della Commissione di diritto internazionale. In quanto Stato di diritto, per la Svizzera è molto importante che le relazioni internazionali possano svilupparsi in un contesto giuridico ben definito. Considerato il peso che attribuisce alle attività della Commissione di diritto internazionale, la Svizzera ha proposto la candidatura del professor Lucius Caflisch. Oltre a profonde conoscenze in diritto internazionale, il professor Caflisch vanta infatti una lunga esperienza pratica nel settore e un solido realismo politico. Sebbene, già in passato, la Svizzera avesse segnalato diversi specialisti di diritto internazionale di fama mondiale, nessuno Svizzero aveva ancora assunto una carica all'interno della Commissione. Il professor Caflisch, che concorreva con altri 44 candidati ai 34 posti vacanti, è stato eletto dall'Assemblea generale dell'ONU nella Commissione di diritto internazionale.

Il 12 dicembre 2006 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ha eletto la professoressa svizzera di diritto internazionale Barbara Wilson nel Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CESCR). La professoressa Wilson è così subentrata al precedente rappresentante svizzero, il professor Giorgio Malinverni che, avendo assunto la carica di giudice alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha dovuto rinunciare alla funzione ricoperta nel CESCR. I diritti economici, sociali e culturali sono sanciti nell'omonimo patto del 1966 e, per la Svizzera, sono vincolanti dal 18 settembre 1992. Tra questi vi sono il diritto di lavorare in condizioni eque e favorevoli, il diritto alla sicurezza sociale, il diritto alla formazione, il diritto a uno standard di vita adeguato in termini di alimentazione, abbigliamento e alloggio, e il diritto alla salute. Il CESCR, composto di 18 esperti indipendenti, esamina i rapporti dei 153 Stati parte e aggiunge le sue osservazioni prima di sottoporli all'ECOSOC. Il CESCR ha infatti il compito di controllare che vengano rispettati gli obblighi relativi alla preparazione di rapporti e alla formulazione di raccomandazioni per l'Assemblea generale o altri organi dell'ONU, conformemente agli articoli 21 e 22 del suddetto Patto. Con l'elezione della professoressa Wilson, la Svizzera ha inoltre contribuito ad aumentare la quota di rappresentanti femminili in seno al CESCR.

Nel novembre 2006 si è tenuta ad Antalya (Turchia) la Conferenza dei plenipotenziari dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT). Quest'organo, di cui fanno parte tutti gli Stati membri dell'UIT, si riunisce ogni quattro anni per decidere sul futuro ruolo dell'Organizzazione ed eleggere i membri degli altri organi dell'UIT. In vista di questa Conferenza, all'inizio del 2006 la Svizzera ha deciso di proporre due candidature: quella del Paese stesso per il rinnovo del mandato nel Consiglio dell'UIT, di cui la Svizzera è membro e sede sin dalla fondazione dell'organizzazione e una candidatura individuale per il successore del Segretario generale uscente (fine 2006). La candidatura al Consiglio dell'UIT ha avuto esito positivo: il 16 novembre 2006 la Svizzera è stata rieletta con 133 voti. La seconda candidatura, invece, non ha dato i risultati sperati. Per il posto di Segretario generale dell'UIT, nel febbraio 2006 la Svizzera ha deciso di presentare la candidatura di Marc Furrer, ex direttore dell'Ufficio federale delle comunicazioni del DATEC (UFCom) e attuale presidente della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom). Il Segretario generale, il suo vice e i tre direttori dei settori dell'UIT sono eletti dalla Conferenza dei plenipotenziari. Per una regola non scritta, queste cinque persone sono solitamente rappresentanti delle cinque regioni geografiche. Inaspettatamente e soltanto poco prima della conferenza, i capi di Stato africani e il

presidente della Repubblica popolare cinese si sono incontrati a Pechino. Al vertice, gli Stati asiatici e africani hanno deciso di sostenere i rispettivi candidati, minando così alla base le candidature europee. Avendo preso atto della svantaggiosa posizione di partenza, la Svizzera ha deciso di ritirare la candidatura di Marc Furrer subito dopo l'insuccesso al primo turno.

4.2 Nomine

Il 20 aprile 2006 il Segretario generale ha annunciato la nomina di Gérard Stoudmann ad Alto rappresentante per le elezioni nella Costa d'Avorio. Fino ad allora Gérard Stoudmann aveva diretto il Centro ginevrino per la politica di sicurezza. Nella sua nuova funzione deve assicurare che le elezioni nella Costa d'Avorio siano svolte in piena libertà e regolarità. Con questa nomina la Svizzera può fornire un contributo importante alla democratizzazione della regione. Secondo quanto previsto, nel mese di giugno 2007 il Consiglio di sicurezza dovrebbe ridefinire il ruolo delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio e, parallelamente, rivedere il mandato dell'Alto rappresentante del Segretario generale.

All'inizio di agosto 2006 il Segretario generale dell'ONU ha invitato gli Stati membri a presentare candidature per la nomina del successore del Direttore esecutivo del Programma alimentare mondiale (PAM), che aveva annunciato le sue dimissioni per la fine del 2006. La Svizzera ha deciso di presentare la candidatura del direttore della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del Dipartimento federale degli affari esteri. Il Direttore esecutivo del PAM è nominato dal Segretario generale in accordo con il Direttore generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). La selezione è stata effettuata in due fasi: nella prima, un comitato presso la sede della FAO e del PAM a Roma ha vagliato tutte le candidature, selezionandone dodici, che ha poi trasmesso a New York. Qui, un secondo comitato ha svolto i colloqui e, dei dodici candidati, ne ha scelti tre. La candidatura svizzera è stata sostenuta con tutta una serie di iniziative nell'arco dell'intera procedura di selezione e ha raggiunto la tappa finale, ma il Segretario generale e il Direttore generale della FAO hanno infine optato per la candidatura degli Stati Uniti che, con i loro finanziamenti, contribuiscono al 42 per cento del budget PAM e al 25 per cento di quello FAO.

All'inizio del 2007 il nuovo Segretario generale ha annunciato la nomina di Nicolas Michel a segretario generale aggiunto agli affari giuridici e consigliere giuridico dell'ONU.

4.3 Integrazione della Svizzera nel sistema di rotazione del Gruppo occidentale e altri all'ECOSOC

Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), organo principale dell'ONU, è composto di 54 membri eletti dall'Assemblea generale e ha il compito di coordinare le attività dell'ONU nei settori economico, sociale, culturale, dello sviluppo, della sanità, ecc. L'ECOSOC è inoltre un importante organo elettivo e nomina i membri di diversi organi subordinati all'ONU.

I seggi del Consiglio sono allocati ai vari gruppi regionali e 13 di essi spettano al Gruppo di Stati dell'Europa occidentale e altri (*Western European and Others*

Group, WEOG). Nel 1999 i membri del WEOG hanno stabilito un sistema di rotazione per evitare di dover organizzare, di volta in volta, una campagna elettorale. Dopo aver aderito all'ONU, la Svizzera ha espresso ai membri del WEOG l'intenzione di essere rapidamente integrata nel suddetto sistema. I membri del WEOG hanno riconosciuto la legittimità della richiesta elvetica: secondo la regolamentazione interna del Gruppo, infatti, il sistema di rotazione va rivisto in caso di adesione di nuovi membri.

Quattro anni dopo l'adesione del nostro Paese alle Nazioni Unite e al termine di tre anni di difficili negoziati, il 26 luglio 2006 la Svizzera è finalmente stata integrata nel sistema di rotazione e disporrà pertanto di un seggio nell'ECOSOC per 8 anni nell'arco di 21 anni. L'obiettivo della Svizzera, tuttavia, non era soltanto quello di entrare a far parte del sistema di rotazione, bensì di ottenere un seggio nell'ECOSOC entro un termine ragionevole (al massimo entro tre anni) e per periodi di almeno due anni consecutivi. È quindi stata avviata immediatamente una seconda fase di trattative per stabilire concretamente entro la fine del 2006 quali anni sarebbero stati attribuiti al nostro Paese.

Nella sessione straordinaria del 12 dicembre 2006 a New York il WEOG ha convenuto che la Svizzera avrebbe ottenuto un seggio nell'ECOSOC per otto anni tra il 2007 e il 2028. Il primo biennio sarà quello del 2011–2012. Questo successo è frutto di un'azione congiunta di lunga durata della diplomazia svizzera e dell'ambasciatore Noghès, «facilitatore» monegasco del WEOG, che ha avuto una funzione chiave in questo lungo e difficile processo. Il Consiglio federale si rallegra dell'esito positivo di una delle priorità elvetiche alla 61^a sessione dell'Assemblea generale.

4.4 Campagne di candidatura e di sostegno degli Svizzeri nel sistema delle Nazioni Unite

Lo scorso anno la Svizzera ha sostenuto un numero particolarmente nutrito di candidature, frutto di circostanze istituzionali da un lato (formazione di nuovi organi, come il Consiglio dei diritti dell'uomo) e individuali dall'altro (dimissioni di rappresentanti svizzeri). Eccetto due, tutte le campagne a sostegno dei candidati svizzeri hanno avuto esito positivo. Con l'elezione di Yvan Pictet al Comitato per gli investimenti, ad alcune commissioni tecniche e ai comitati di esperti dell'ECOSOC, e della professoressa Barbara Wilson al CESC, nonché con il rinnovo del mandato del professor Walter Kälin al Comitato dei diritti dell'uomo, la Svizzera è riuscita a garantire la sua appartenenza ai comitati permanenti dell'Assemblea generale dell'ONU. Inoltre, ottenendo un seggio (attribuito al professor Lucius Caflisch) nella Commissione di diritto internazionale – uno degli organi sussidiari dell'Assemblea generale dell'ONU – e un mandato triennale nel nuovo Consiglio dei diritti dell'uomo, il nostro Paese ha esteso la sua presenza in seno all'ONU.

Le candidature individuali della Svizzera si sono distinte per l'impegno profuso dal nostro Paese, ma anche per la capacità di persuasione dei candidati. Il successo delle campagne di sostegno è riconducibile al fatto che le candidature riguardavano settori chiave della politica estera elvetica, nei quali la Svizzera, dalla sua adesione all'ONU, ha svolto un ruolo fondamentale, contribuendo ad esempio alla codificazione del diritto internazionale e al rafforzamento dei diritti dell'uomo. Nelle campagne di sostegno che precedono le elezioni conta l'opinione di ogni singolo Stato membro. L'esito positivo delle candidature svizzere presuppone un grande impegno

in termini di personale e quindi il ruolo attivo delle rappresentanze della Svizzera all'estero e presso la sede centrale. Le campagne devono inoltre essere avviate al momento giusto. Non va poi sottovalutato il lavoro di squadra tra la sede centrale, le rappresentanze svizzere nelle capitali degli Stati membri e le missioni permanenti nel luogo in cui si svolgono le elezioni. La Svizzera esce sempre più spesso vittoriosa dalle elezioni grazie all'appoggio di Stati appartenenti ad altri gruppi geografici, in particolare dei numerosi piccoli Stati extraeuropei e dei Paesi africani francofoni.

Nel 2006 si è potuto constatare, ancora una volta, che far eleggere candidati svizzeri a funzioni dirigenziali nei Segretariati o negli uffici esecutivi è molto più complicato che mantenere o rafforzare una presenza già affermata in organi direttivi elettivi. Questo indipendentemente dalla procedura di selezione (elezione o nomina) e dalle qualifiche dei candidati, come è emerso dalle campagne per i posti di Direttore esecutivo del WFP e di Segretario generale dell'UIT. In una dimensione multilaterale in cui le competenze dei candidati e la loro autonomia passano sempre più in secondo piano rispetto all'ammontare dei contributi o all'appartenenza a gruppi d'interesse, per la Svizzera diventa sempre più difficile collocare i propri candidati nel Segretariato o negli uffici esecutivi delle agenzie specializzate, dei programmi o dei fondi dell'ONU. Soltanto un'azione congiunta con Paesi dalle idee affini, nonché le singolari competenze dei candidati possono, in determinate circostanze e limitatamente ai settori prioritari della Svizzera, costituire la chiave del successo elvetico.

La banca dati *EDA-IO/UNO-Vote* rappresenta uno strumento importante per la gestione delle candidature svizzere: essa contiene tutte le domande di appoggio inoltrate alla Svizzera da altri Stati ed eventuali promesse di voto. La banca dati, introdotta dopo l'adesione della Svizzera all'ONU, è ora in fase di revisione. Sono infatti previsti miglioramenti allo scopo di garantire che non vi siano discrepanze tra le campagne elettorali svizzere condotte nelle capitali e quelle nelle sedi elettorali.

5 Conclusioni e priorità della Svizzera per la 62^a sessione dell'Assemblea generale

Dai primi cinque anni di partecipazione del nostro Paese ai lavori dell'ONU in quanto membro a pieno titolo dell'Organizzazione il Consiglio federale svizzero trae un bilancio positivo. L'esperienza di questo quinquennio ha confermato che l'ONU è uno strumento supplementare ormai indispensabile per la difesa dei nostri interessi e la realizzazione dei nostri obiettivi di politica estera nei settori della pace, della sicurezza, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, dello sviluppo sostenibile, della preservazione delle risorse naturali e dell'aiuto umanitario. Dal 2002, anno dell'adesione, la Svizzera sfrutta il nuovo margine di manovra di cui dispone per salvaguardare i propri interessi e per promuovere i suoi obiettivi di politica estera. Per il nostro Paese è fondamentale custodire un ordine mondiale in cui regnino legalità, pace e libertà. Senza dubbio l'Organizzazione delle Nazioni Unite è costantemente perfezionabile, ma gode allo stesso tempo di una legittimazione unica. L'ONU è infatti il principale forum a livello globale in cui gli Stati sono in grado di discutere problemi comuni in qualsiasi area tematica. Per questo è importante per la Svizzera incoraggiare il processo di riforma volto a rafforzare l'Organizzazione e ad assicurare un impiego efficiente dei mezzi a disposizione.

Dal punto di vista della politica interna, il Consiglio federale constata il buon funzionamento degli strumenti utilizzati per garantire il coordinamento interdipartimen-

tale e permettere al nostro Paese di assumere posizioni solide e tempestive in seno all'ONU. I dipartimenti e gli uffici federali hanno collaborato con efficienza, in particolare nell'ambito del Gruppo interdipartimentale delle Nazioni Unite (IDAG-ONU). Le consultazioni sulle posizioni del nostro Paese in merito ai lavori dell'ONU sono condotte con mezzi tecnologici moderni (come la piattaforma CH@UN sviluppata nel 2005) che consentono processi decisionali rapidi e trasparenti in seno all'Amministrazione federale.

Il Consiglio federale intende inoltre perseguire la politica di intenso dialogo che ha condotto con il Parlamento dal 2002, in applicazione dell'impegno assunto durante la campagna di adesione all'ONU. Questo dialogo si svolge su diversi livelli: nelle commissioni di politica estera delle due Camere, durante l'esame del rapporto annuale del Consiglio federale o nei dibattiti su questioni d'attualità, nonché nelle sedute plenarie del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Ogni anno le Camere federali esaminano il rapporto annuale del Consiglio federale e, in questa occasione, possono esprimersi sulle priorità che il nostro Paese dovrebbe presentare alla successiva sessione dell'Assemblea generale dell'ONU. I membri dell'Assemblea federale fanno inoltre volentieri ricorso agli strumenti a loro disposizione (interpellanze, interrogazioni, mozioni e postulati) per alimentare il dialogo con il Consiglio federale sulle relazioni del nostro Paese con le Nazioni Unite. Gli interventi parlamentari si sono concentrati in particolare sulla partecipazione della Svizzera alle operazioni di mantenimento della pace e sull'importo dei contributi che il nostro Paese deve versare alle Nazioni Unite.

Dal 15 al 20 ottobre 2006 una delegazione della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale si è recata negli Stati Uniti sotto la guida del suo presidente Luzi Stamm. In questa occasione ha visitato la sede dell'ONU a New York e quelle della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale a Washington. La delegazione parlamentare, costituita dai consiglieri nazionali Rosmarie Zapfl, Gerold Bühler, Mario Fehr, Remo Gysin, Christoph Mörgeli, Walter Müller e Ulrich Schlüer, ha poi incontrato Nicolas Michel e Jean-Marie Guéhenno. Il primo, in quanto segretario generale aggiunto agli affari giuridici e consigliere giuridico dell'ONU, riveste la carica più alta attribuita a uno Svizzero in seno all'Organizzazione; il secondo è segretario generale aggiunto alle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU.

Christine Egerszegi-Obrist, presidente del Consiglio nazionale, ha partecipato alla terza riunione annuale dei presidenti dei parlamenti, tenutasi a New York il 2 marzo 2007. La signora Egerszegi-Obrist ha incontrato diversi responsabili dell'Organizzazione, tra cui Asha-Rose Migiros, nuova vicesegretaria generale dell'ONU.

Il Consiglio federale manterrà inoltre una politica d'informazione pubblica trasparente, conseguenza diretta del fatto che la Svizzera è l'unico Paese ad aver aderito all'ONU a seguito di una votazione popolare.

Le priorità della Svizzera per la 62^a sessione dell'Assemblea generale, definite all'insegna della continuità rispetto agli anni precedenti, saranno di:

- consolidare la struttura istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo;
- portare avanti l'iniziativa volta a migliorare i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, inclusi i processi di lavoro dei comitati per le sanzioni (*listing/delisting*);
- svolgere un ruolo attivo nell'incrementare la coerenza interna del sistema operativo delle Nazioni Unite;

- favorire il raggiungimento di risultati positivi in ambito di governance ambientale a livello internazionale;
- consolidare la gestione e il controllo interni delle Nazioni Unite;
- contribuire al rafforzamento dell'autorevolezza delle Nazioni Unite in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti, in particolare nelle operazioni di mantenimento della pace e di mediazione.

La prossima sessione dell'Assemblea generale sarà la prima in cui il nuovo Segretario generale potrà concretizzare le sue idee e sviluppare la propria agenda. In questa occasione il nostro Paese si concentrerà sulle seguenti sfide:

- consolidamento delle relazioni con il team del nuovo Segretario generale e, in linea con l'agenda di quest'ultimo, identificazione costante di settori specifici e presentazione di nuove iniziative;
- rafforzamento della sua posizione istituzionale (a medio termine, eventuale candidatura al Consiglio di sicurezza: i posti disponibili per il periodo 2015–2020 stanno diminuendo; eventuale candidatura alla Commissione per il consolidamento della pace nel 2011; inserimento di Svizzeri a tutti i livelli dell'Organizzazione);
- precisazione del suo posizionamento e del suo ruolo di «facilitatore» e promotore di soluzioni (*honest broker*), indipendente dalle grandi alleanze e in grado di creare passerelle tra Nord e Sud, pur restando saldamente ancorata all'Europa;
- consolidamento delle relazioni con i Paesi che condividono le opinioni elvetiche su tematiche o iniziative specifiche, in modo da creare coalizioni a geometria variabile e flessibile a seconda della tematica e mantenendo sempre l'equilibrio tra Nord e Sud.

Sebbene la Svizzera abbia ormai assunto un posto ben definito in seno alle Nazioni Unite, nulla può essere dato per scontato e l'esperienza è soltanto ai suoi inizi. L'obiettivo è ora consolidare i risultati raggiunti e la nostra capacità d'iniziativa.

Il Consiglio federale svizzero continuerà a riserbare alle relazioni con le Nazioni Unite tutto l'interesse che richiede una simile Organizzazione, strumento internazionale insostituibile per la difesa degli interessi del nostro Paese e di tutti i cittadini.

Contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU dal 2005 al 2007

(in CHF)

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------------|-------------------|-------------------------|
| 1. Bilancio ordinario | 26 625 903 | 26 556 374 | 30 411 471 |
| – contributo annuo al fondo per il <i>Capital Master Plan</i> | 266 362 | 1 691 449 | 5 902 769 |
| 2. Tribunali dell'ONU | | | |
| – Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia | 2 432 929 | 2 165 389 | 2 401 470 |
| – Tribunale penale internazionale per il Ruanda | 1 868 347 | 1 920 927 | 1 995 950 |
| 3. Operazioni di mantenimento della pace | 84 697 540 | 46 939 029 | 85 129 259 ⁷ |
| 4. Contributi ai fondi per il biennio budgetario: | | | |
| – fondi per la gestione | | | 252 781 |
| – fondi di riserva per operazioni di mantenimento della pace | | | |
| Totale | 115 891 081 | 79 273 168 | 126 093 700 |
| cambio USD-CHF | | | |
| 2005 = 1,25 | | | |
| 2006 = 1,30 | | | |
| 2007 = 1,25 | | | |

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

⁷ Stima: i costi esatti delle operazioni per il mantenimento della pace saranno stabiliti soltanto alla fine del 2007.

Contributi della Svizzera al sistema ONU dal 2003 al 2005

(in CHF)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1. Nucleo centrale dell'ONU | | | |
| – ONU in generale (incl. contributo obbligatorio) | 27 956 836 | 26 086 001 | 30 153 190 |
| – Operazioni di mantenimento della pace | 50 810 702 | 60 923 791 | 91 773 642 |
| – Tribunali, fondi, programmi, istituti, commissioni ⁸ | 228 269 079 | 254 180 058 | 243 251 428 |
| 2. Agenzie specializzate ⁹ | 76 365 778 | 67 542 847 | 73 825 406 |
| 3. Banca mondiale, Fondo monetario internazionale (Bretton Woods) e istituzioni associate ¹⁰ | 196 666 047 | 216 216 542 | 212 184 546 |
| Totale | 580 068 442 | 624 949 239 | 651 188 212 |
| Cambio USD-CHF | | | |
| 2003 = 1,50 | | | |
| 2004 = 1,35 | | | |
| 2005 = 1,25 | | | |

⁸ Nei settori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario, dei diritti dell'uomo, dell'ambiente, della ricerca e della formazione.

⁹ FAO, IAEA, IFAD, ICAO, ILO, ITU, IMO, UNESCO, UNIDO, UPU, OMS, WIPO, WMO

¹⁰ CGIAR, GEF, IDA, IFC, MIGA

La Svizzera Stato ospite: alcune cifre

| | |
|---|------------------------------------|
| Organizzazioni internazionali che hanno stipulato un accordo di sede con la Svizzera | 25 (di cui 22 a Ginevra) |
| <i>Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra (ONUG)</i> | 1 |
| <i>Agenzie specializzate ONU</i> | 7 |
| Es.: Organizzazione mondiale della sanità (OMS) Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), Unione postale universale (UPU, Berna) | |
| <i>Organizzazioni internazionali esterne al sistema delle Nazioni Unite</i> | 17 |
| Es.: Associazione europea di libero scambio (AELS), Banca dei regolamenti internazionali (BRI, Basilea), Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), Organizzazione mondiale del commercio (OMC) | |
| Organizzazioni internazionali quasi governative che hanno stipulato un accordo fiscale con la Svizzera | 6 |
| Es.: Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA), Consiglio internazionale degli aeroporti (ACI), Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN, Gland/VD) | |
| Organizzazioni internazionali non governative | |
| Organizzazioni non governative con sede a Ginevra e con statuto consultivo presso le Nazioni Unite | ca. 170 |
| Federazioni ed organizzazioni internazionali sportive | ca. 30 |
| Stati esteri e missioni permanenti | |
| Rappresentanze di Stati esteri all'ONUG, all'OMC e alla Conferenza sul disarmo; altre missioni e delegazioni | 221 |
| Riunioni, delegati e visite ufficiali | |
| Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali in Svizzera | ca. 2 500 |
| Delegati ed esperti | ca. 150 000 |
| Capi di Stato, capi di Governo e ministri | ca. 3 000 |

Informazioni finanziarie (in CHF)

| | |
|--|--------------|
| Budget annuo totale delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra | ca. 8 mia. |
| Stima delle spese sostenute in Svizzera dalle organizzazioni internazionali che hanno stipulato un accordo di sede | ca. 4,5 mia. |

Comunità internazionale in Svizzera (cifre arrotondate)

| | |
|---|------------|
| Collaboratori presso organizzazioni internazionali in Svizzera | ca. 20 000 |
| Collaboratori presso organizzazioni internazionali a Ginevra | ca. 18 000 |
| Collaboratori presso missioni diplomatiche a Ginevra | ca. 3 600 |
| Collaboratori presso organizzazioni internazionali quasi governative in Svizzera | ca. 1 000 |
| Collaboratori presso organizzazioni internazionali non governative con sede a Ginevra | ca. 2 400 |
| Comunità internazionale (impiegati e rispettive famiglie) in Svizzera | ca. 40 000 |
| Altri collaboratori presso organizzazioni internazionali con sede a Ginevra | ca. 14 000 |

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