



17.009

Rapporto sulla politica estera 2016

dell'11 gennaio 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il rapporto sulla politica estera 2016.

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

11 gennaio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il rapporto sulla politica estera 2016 offre una panoramica della politica estera svizzera nell'anno in rassegna. Nella forma e nella struttura è conforme alla decisione del Consiglio federale del 2011 che conferisce al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) il mandato di sottoporli ogni anno un resoconto sulle attività di politica estera condotte dalla Svizzera. Conformemente al postulato della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (06.3417), che chiedeva un compendio di tutti i rapporti concernenti la politica estera pubblicati periodicamente, il presente rapporto è completato da un allegato sulle attività della Svizzera nel Consiglio d'Europa.

In adempimento della mozione 10.3212 («Chiaro orientamento strategico della politica estera»), nel febbraio del 2016 il Consiglio federale ha adottato il secondo rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2016–2019). Nel rapporto sono definiti gli indirizzi strategici seguenti: relazioni della Svizzera con i Paesi UE/AELS, relazioni con i partner mondiali, pace e sicurezza nonché sviluppo sostenibile e prosperità. Il rapporto sulla politica estera 2016 è strutturato in funzione di tali priorità ed illustra le modalità con cui nell'anno in rassegna si è provveduto alla loro attuazione. Inoltre, comprende un capitolo introduttivo che riassume e analizza la politica estera della Svizzera nel 2016 e un capitolo sul tema centrale di quest'anno, ossia l'impegno della Svizzera a favore della pace e dello sviluppo nelle regioni di crisi dalla Siria al Sahel. I paragrafi «Protezione dei diritti umani delle minoranze etniche, religiose, linguistiche e di altre minoranze» (n. 3.3.4, Promozione della pace) e «Aiuto umanitario e questioni riguardanti le minoranze» (n. 3.4.2, Aiuto umanitario) adempiono il postulato 14.3823 von Siebenthal («Rapporto sulla situazione delle minoranze religiose e possibili misure della Svizzera»).

Politica estera svizzera nel 2016: bilancio e prospettive

Il capitolo introduttivo del presente rapporto fornisce una panoramica dei principali sviluppi in materia di politica internazionale. L'anno in rassegna è stato segnato dalla crescente messa in discussione dell'ordinamento internazionale liberale. Sono aumentate le incertezze relative agli sviluppi del contesto europeo e globale della Svizzera. L'accelerazione del mutamento mondiale prosegue nel segno delle tensioni a livello di politica internazionale e di minore disponibilità alla cooperazione. Nel 2016 l'elaborazione di soluzioni politiche solide per le molte crisi e conflitti si è rivelata particolarmente difficile. L'anno in rassegna non è stato un buon anno per la pace, la libertà e l'ordine mondiale basato sulla giustizia, anche se non è possibile desumere una tendenza negativa a lungo termine. Alla luce di questo contesto il capitolo fornisce un punto della situazione della politica estera svizzera e illustra lo stato dell'attuazione della Strategia di politica estera 2016–2019. Oltre agli sforzi per mantenere un rapporto normato e positivo con l'UE, nel 2016 la Svizzera si è adoperata anche a favore della pace e della sicurezza e ha contribuito al rafforzamento di iniziative multilaterali e di norme a valenza globale.

Tema prioritario: impegno della Svizzera a favore della pace e dello sviluppo nelle regioni di crisi dalla Siria al Sahel

Le ripercussioni sulla Svizzera del susseguirsi di crisi e di conflitti nel contesto regionale europeo allargato si fanno sentire in modo più diretto e marcato rispetto al passato. Di conseguenza, la promozione della pace e dello sviluppo negli Stati del Vicino e Medio Oriente, del Nord Africa, del Corno d'Africa nonché del Sahel e attorno al Lago Ciad fa parte delle priorità di politica estera della Svizzera. Nel capitolo relativo a questo tema vengono illustrate le particolari caratteristiche di queste regioni, le loro ripercussioni sulla Svizzera, i principi dell'impegno elvetico e le azioni concrete svolte in loco.

Le sfide sono diverse da un Paese all'altro e occorre sottolineare che non è assolutamente possibile usare lo stesso metro per tutti i 34 Stati di queste regioni, sebbene siano sempre più contraddistinte da una cumulazione di caratteristiche di crisi. A questo si aggiunge il numero elevato di crisi e conflitti in corso, l'alta concentrazione di Stati fragili, la diffusa frammentazione e l'attuale tendenza all'estrema concentrazione del potere. Anche l'evoluzione demografica, il frequente basso livello di sviluppo e i crescenti cambiamenti climatici rappresentano grandi sfide e la gravissima situazione umanitaria che ne deriva costituisce un terreno fertile per l'estremismo violento e provoca massicci flussi di profughi e migranti. In Europa tutto ciò si traduce non da ultimo con un elevato numero di richieste d'asilo. I sempre più numerosi attacchi terroristici jihadisti in Europa hanno un nesso diretto con la guerra e la violenza soprattutto in Siria e in Iraq. Pertanto, l'impegno della Svizzera nell'arco di crisi a Sud dell'Europa non si limita ad adempiere il mandato costituzionale legato alla promozione della pace e dello sviluppo ma è anche dettato dal genuino interesse ad avere un contesto stabile e sicuro.

L'impegno svizzero viene coadiuvato da una forte presenza in loco; infatti in questa regione il nostro Paese dispone in totale di 19 ambasciate e 7 uffici di cooperazione. Per questa sua attività la Svizzera utilizza in modo coordinato gli strumenti di cui dispone a favore di obiettivi strategici comuni. I principali attori svizzeri in queste regioni sono, oltre alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la Direzione politica del DFAE, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Gli strumenti primari di cui il nostro Paese si avvale sono la promozione civile della pace, l'impegno a favore dello Stato di diritto, il buon governo e la democrazia, la promozione dei diritti dell'uomo, la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario. Inoltre, negli ultimi anni hanno assunto sempre più importanza anche temi trasversali quali Fuga e migrazione, Prevenzione dell'estremismo violento (PEV) e la cosiddetta Diplomazia dell'acqua.

L'impegno concreto in loco è tanto variato quanti sono diversi i contesti e va dalla ricerca di soluzioni politiche al conflitto in Siria, passando dalla cooperazione con la Tunisia in materia di prevenzione dell'estremismo violento e dalla promozione del buon governo in Mali per arrivare ai progetti per la protezione dei profughi nel Corno d'Africa. Visto il numero elevato di profughi eritrei è stato inoltre deciso di riprendere l'impegno in Eritrea, per ora in misura limitata. Oltre alla collaborazione bilaterale, la Svizzera rafforza inoltre anche le relazioni con le organizzazioni

regionali attive nelle regioni in questione in conformità con la sua strategia di politica estera.

Relazioni con l'Unione europea e con gli Stati dell'UE/AELS

Anche nel 2016 le relazioni tra la Svizzera e l'UE si sono sviluppate all'insegna dell'obiettivo del Consiglio federale di migliorare il controllo dell'immigrazione in Svizzera garantendo e consolidando nel contempo la via bilaterale. I lavori sono stati incentrati principalmente sulla ricerca di una soluzione consensuale per quanto concerne l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.) e sulla questione delle future condizioni quadro su cui poggeranno le relazioni tra la Svizzera e l'UE. In dicembre il Parlamento ha deciso per tale articolo di adottare una legge di attuazione compatibile con l'accordo sulla libera circolazione (ALC) concluso con l'UE. Questa decisione ha permesso al Consiglio federale di ratificare il protocollo sull'estensione alla Croazia dell'ALC e ha garantito alla Svizzera la piena associazione al programma «Horizon 2020» dall'inizio del 2017. Nel corso dell'anno in rassegna le relazioni con l'UE sono state segnate anche dalla questione del controllo dei flussi migratori in provenienza dagli Stati ai confini meridionali dell'Europa. La Svizzera si è impegnata a favore di soluzioni solidali definite su scala europea e dell'adeguamento delle norme esistenti, per esempio nel quadro del sistema di Dublino.

Nella ricerca di una soluzione consensuale con l'UE riguardo all'ALC, la Svizzera ha sfruttato in modo sistematico anche i suoi contatti con i governi dei Paesi membri dell'UE. Ha infatti incontrato a più riprese alti rappresentanti dei Paesi Bassi e della Slovacchia, che nel 2016 hanno assunto a turno la presidenza del Consiglio dell'UE. In seguito al voto britannico a favore della Brexit ha rafforzato ulteriormente i suoi contatti con Londra, peraltro già intensi, al fine di prevenire eventuali problemi che potrebbero ripercuotersi sulle sue relazioni con il Regno Unito.

Oltre alle questioni di politica europea, la Svizzera attribuisce un'importanza particolare agli Stati confinanti, come dimostrano i numerosi incontri bilaterali avvenuti tra il presidente della Confederazione e i suoi omologhi. A livello bilaterale sono stati compiuti progressi con l'Italia e con la Francia su vari dossier concernenti le questioni fiscali: il protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro le doppie imposizioni concluso tra la Svizzera e l'Italia è entrato in vigore e il regime fiscale applicabile all'aeroporto di Basilea-Mulhouse ha potuto essere negoziato con la Francia ed è stato parafato. Per contro, l'accordo sulla fiscalità dei frontalieri non ha ancora potuto essere firmato con l'Italia. Le relazioni bilaterali con l'Austria si sono contraddistinte nel 2016 per le questioni di politica europea e di politica migratoria. Paese ospite dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nel 2017, l'Austria è un partner importante della Svizzera nelle questioni di sicurezza. Nel 2016 la Confederazione ha nominato a Vaduz un console generale onorario esprimendo in tal modo la sua stima per il Liechtenstein e rallegrandosi per le eccellenti relazioni bilaterali che intrattiene con il Principato.

Relazioni con partner mondiali

Il rafforzamento e la diversificazione della collaborazione con i Paesi prioritari Brasile, Stati Uniti d'America, Sudafrica, Turchia, Russia, India, Cina e Giappone rimangono un obiettivo della legislatura attuale. Nell'anno in rassegna è stato quindi possibile firmare diverse dichiarazioni d'intenti e accordi, come d'esempio quello con l'India sull'esonero dal visto per i diplomatici. Anche le numerose consultazioni bilaterali hanno contribuito al consolidamento delle relazioni. Il nostro Paese ha condotto con la Cina una ventina di dialoghi settoriali, anche su temi delicati come quello dei diritti umani. Durante l'anno in rassegna si sono tenuti anche numerosi incontri a diversi livelli e concernenti un ampio spettro di temi con la Russia e gli Stati Uniti d'America.

Pertanto, anche nell'anno in rassegna, in virtù della strategia di politica estera 2016–2019 la Svizzera ha approfondito le sue relazioni con altri Paesi del G20: è stato possibile ad esempio dinamizzare le relazioni con il Canada e l'Argentina. La visita del presidente della Confederazione in Corea del Sud ha intensificato la cooperazione bilaterale in ambito di ricerca ed educazione. È stata inoltre firmata una dichiarazione d'intenti concernente la cooperazione in materia di tecnologie dell'informazione. La Svizzera intende inoltre rafforzare la sue relazioni globali anche al di fuori del G20. Durante l'anno in rassegna vi sono stati numerosi contatti a tutti i livelli con l'Iran, tanto da convenire una roadmap che prevede l'intensificazione delle relazioni bilaterali. I Paesi dei Balcani occidentali restano una regione prioritaria per la Svizzera e l'impegno a favore della pace, della stabilità e della prosperità economica sono in primo piano.

Oltre alla cura delle relazioni bilaterali è stato possibile ampliare la cooperazione con diverse organizzazioni regionali. Dichiarazioni d'intenti comuni o nuovi accreditamenti di ambasciate svizzere hanno intensificato l'istituzionalizzazione delle relazioni in molte organizzazioni regionali africane. Durante l'anno in rassegna il presidente della Confederazione ha inoltre partecipato al «Asia-Europe Meeting» (ASEM) e al Vertice della Francofonia. Oltre a incontrare a livello bilaterale molti altri capi di Stato, questi sono stati l'occasione per avviare svariate iniziative, ad esempio per la prevenzione dall'estremismo violento o per l'acqua quale fattore di pace e sicurezza.

Pace e sicurezza

Conformemente all'obiettivo della strategia di politica estera 2016–2019, durante l'anno in rassegna la Svizzera ha continuato ad impegnarsi per la pace e la sicurezza in Europa e nel mondo. A livello regionale l'OSCE riveste un ruolo centrale e in questo contesto la Svizzera si impegna nel rafforzamento della sicurezza cooperativa e nella promozione del dialogo in Europa. Nell'ambito della sicurezza internazionale e delle minacce transnazionali, oltre alla lotta contro il terrorismo, diviene sempre più importante la sicurezza nel ciberspazio. Nel 2016 la Svizzera si è dunque adoperata in favore dello sviluppo e del rafforzamento del quadro normativo sulla base del diritto internazionale. Continua ad essere prioritario anche l'impegno a livello multilaterale negli ambiti controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione.

A livello globale e soprattutto in seno all'ONU, la Svizzera si adopera per la pace e la sicurezza. Anche nel 2016 la Svizzera ha ospitato negoziati per processi di pace, come ad esempio quello per la Siria. Dall'inizio del 2016 la Svizzera partecipa per la terza volta alle riunioni del Consiglio dei diritti umani, il più importante organo dell'ONU in questo ambito. Il nostro Paese ha inoltre sostenuto diverse riforme dell'ONU concentrandosi sulla gestione dell'organizzazione, ad esempio in ambito di personale. La Svizzera si è inoltre impegnata per una procedura di nomina meglio strutturata e più trasparente del segretario generale dell'ONU. Nel mese di gennaio è iniziata l'attuazione del messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite adottato dal Consiglio federale nel 2014.

Viste le tante catastrofi e i numerosi e interminabili conflitti armati, anche nel 2016 la Svizzera è stata fortemente impegnata sul fronte della politica della pace. Ha operato in contesti molto diversi e spesso in condizioni difficili, ma nonostante alcuni insuccessi, nell'anno in rassegna ha registrato anche sviluppi positivi sul fronte della promozione della pace e della sicurezza umana. In Myanmar e in Colombia, ad esempio, la Svizzera ha potuto dare il suo contributo. Importante, inoltre, è stato l'impegno svizzero a favore della promozione e della difesa dei diritti umani nonché delle minoranze non solo religiose. Di questi temi si è discusso nell'ambito di consultazioni bilaterali e in seno a consessi multilaterali. In occasione del decimo anniversario del Consiglio dei diritti dell'uomo, la Svizzera ha lanciato l'«appello del 13 giugno»; appoggiato da settanta Paesi, invita gli Stati membri a tenere maggiormente conto dei diritti umani in sede di prevenzione dei conflitti.

Nell'anno in rassegna, il diritto internazionale umanitario è stato spesso violato dalle parti in conflitto, statali e non statali. La Svizzera ha pertanto più volte esortato con forza al rispetto delle convenzioni di Ginevra. Inoltre ha continuato ad impegnarsi a favore del diritto internazionale umanitario nel quadro della presidenza del Forum del Documento di Montreux, condivisa con il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). Viste le gravi violazioni del diritto internazionale, la Svizzera attribuisce grande importanza al ruolo del Tribunale penale internazionale, di cui, nell'anno in rassegna, ha perorato l'intervento in Siria. Per quanto riguarda la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita, il Consiglio federale e il Governo della Nigeria hanno sottoscritto a marzo una dichiarazione d'intenti per la restituzione di circa 320 milioni di dollari americani.

Conformemente alla Strategia di politica estera 2016–2019, nella quale è dato risalto all'interdipendenza tra pace e sviluppo, nel 2016 la Svizzera si è adoperata con vari strumenti a favore di temi che sono comuni alla politica della pace, ai diritti umani, allo sviluppo sostenibile e all'aiuto umanitario; fra questi figurano la prevenzione dell'estremismo violento, la prevenzione di conflitti legati alle risorse idriche attraverso la promozione di soluzioni cooperative, nonché i contributi di politica estera per far fronte ai crescenti flussi di profughi e migranti. Per attuare queste priorità della politica estera svizzera è necessario che le istanze attive nella diplomazia, nella promozione della pace e nello sviluppo collaborino strettamente a prescindere da eventuali ostacoli burocratici.

Sviluppo sostenibile e benessere

La Svizzera continua ad impegnarsi per un mondo senza povertà e per lo sviluppo sostenibile. Nel contesto rispettivamente del messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020 e dell'Agenda 2030 il nostro Paese si impegna fermamente per lo sviluppo sostenibile mediante la politica estera, la cooperazione internazionale e le politiche estere settoriali. In estate il nostro Paese è stato infatti uno dei primi a presentare all'ONU le prime misure di attuazione dell'Agenda 2030. L'anno in esame ha inoltre concluso il quadriennio esaminato nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 e ha visto l'adozione del nuovo messaggio, incentrato in particolare su una maggiore sinergia degli strumenti, giacché l'esperienza dimostra come il loro impiego combinato dia i risultati migliori. Un altro perno del nuovo messaggio è la valutazione dell'efficacia e il rendiconto trasparente. Nell'anno in rassegna, la cooperazione bilaterale allo sviluppo si è peraltro già basata sul nuovo messaggio. Le attività nei sette programmi regionali in Africa, Asia e America latina nonché nei quindici programmi per Paesi sono focalizzate sullo sviluppo sostenibile a livello mondiale, sulla riduzione della povertà, sul superamento di conflitti e crisi, sulla gestione sostenibile delle risorse naturali e sul rispetto dei diritti dell'uomo.

Nel 2016 sono stati potenziati anche l'impegno nel settore della formazione, ad esempio con il finanziamento di corsi di formazione professionale per giovani in un campo profughi in Kenya, e la collaborazione con il settore privato. Con i suoi cinque programmi tematici globali – sicurezza alimentare, cambiamento climatico, acqua, sanità, migrazione e sviluppo – la DSC affronta inoltre le sfide che condizionano sempre più le prospettive di sviluppo di Paesi poveri. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha poi continuato ed intensificato la stretta collaborazione con le principali organizzazioni partner sul piano multilaterale. Per quanto riguarda la cooperazione con l'Europa dell'Est, la Svizzera ha ulteriormente sostenuto i Paesi dei Balcani occidentali e otto Paesi dell'ex Unione sovietica nella transizione verso sistemi democratici di economia di mercato. Anche nel 2016 l'aiuto umanitario ha inoltre dovuto far fronte a innumerevoli crisi, conflitti e catastrofi. La Svizzera ha fornito sostegno a livello bilaterale e multilaterale, come pure in collaborazione con organizzazioni partner, ad esempio nella crisi siriana, in Ucraina, nei focolai di crisi dell'Africa subsahariana o ad Haiti, dove ha portato aiuti di emergenza per 100 000 persone dopo l'uragano Matthew. Inoltre si è impegnata in organi multilaterali per risolvere i problemi più urgenti e ridurre il rischio di catastrofi.

Nell'attuare l'Agenda 2030 la Svizzera cerca di evitare per quanto possibile contraddizioni tra le diverse politiche settoriali e trasversali: ne sono un esempio la promozione di maggiore trasparenza nel commercio di materie prime o la politica volta a ridurre i flussi finanziari abusivi e illeciti in provenienza dai Paesi in sviluppo. Il Consiglio federale accresce in tal modo il proprio impegno per una maggiore coerenza nella politica dello sviluppo e fornisce un importante contributo ad una più ampia coerenza delle misure di sviluppo sostenibile.

Politiche estere settoriali

Mantenere il benessere in modo sostenibile significa anche collaborare a livello globale in diversi ambiti sulla base di determinati principi. Con il suo impegno nei relativi processi internazionali (accordi multilaterali e bilaterali, programmi ONU regionali e globali) la Svizzera contribuisce alla promozione dei tre obiettivi dello sviluppo sostenibile, ovvero la socialità, l'economia e l'ambiente. Dato che l'uniformità delle condizioni di concorrenza e l'accesso al mercato rivestono grande importanza per le esportazioni svizzere, anche nell'anno in rassegna la Svizzera ha svolto colloqui su temi finanziari e normativi con Paesi del G20 ed altri Stati partner importanti, così da poter coordinare le rispettive posizioni nelle principali organizzazioni internazionali e affrontare questioni bilaterali. A livello multilaterale, il nostro Paese è stato poi invitato dalla presidenza cinese del G20 a partecipare al ramo finanziario e al gruppo di lavoro contro la corruzione. Inoltre ha preso parte all'importante «London Anti-Corruption Summit». Anche nei settori scientifico, ambientale e sanitario la Svizzera si è impegnata in favore di approcci multilaterali. Nell'anno in rassegna, ad esempio, l'ottava conferenza ministeriale «Ambiente per l'Europa» ha adottato l'iniziativa Batumi per l'economia verde, proposta dalla Svizzera. Inoltre è proseguita la campagna per l'ottenimento dello status di osservatore nel Consiglio artico. La cura di contatti bilaterali e multilaterali è peraltro continuata anche nei settori energetico, culturale, della cooperazione scientifica, della governance in Internet, dei trasporti e dell'ambiente. Ad esempio, nell'ambito del processo consecutivo alla Dichiarazione di Zurigo e in occasione della cerimonia di apertura della Galleria del San Gottardo, i ministri dei trasporti di Germania, Italia, Francia, Austria, Liechtenstein, Slovenia e Svizzera si sono incontrati in maggio a Lugano per dibattere di sicurezza dei trasporti e di mobilità nella zona alpina. Con l'organizzazione della conferenza ministeriale ESA a Lucerna la Svizzera ha inoltre concluso brillantemente il periodo di copresidenza elvetico-lussemburghese dell'Agenzia spaziale europea.

Servizi di prossimità

In qualità di «sportello unico», la Direzione consolare del DFAE e la rete delle rappresentanze svizzere all'estero offrono agli Svizzeri all'estero un'ampia gamma di servizi. Affinché sia possibile garantire un accesso agevole al nostro Paese, che sia per interessi economici o turistici, o alla Ginevra internazionale, un'importanza particolare è riservata al trattamento delle richieste di visto da parte di ospiti stranieri. I cittadini che risiedono stabilmente all'estero o vi si trovano per turismo possono rivolgersi 365 giorni all'anno alla Helpline DFAE. Se si trovano in una situazione d'emergenza, il DFAE offre loro assistenza nell'ambito della protezione consolare. Vista la volatilità della sicurezza in diverse regioni del mondo, la prevenzione delle crisi, la preparazione alle situazioni di crisi e la loro gestione assumono grande importanza per i cittadini svizzeri all'estero. Il Centro di gestione delle crisi (KMZ) del DFAE informa il pubblico in merito ai rischi per la sicurezza all'estero a mezzo dei consigli di viaggio; segue inoltre costantemente l'evolversi della situazione e, nelle situazioni di crisi, coordina i mezzi messi a disposizione dalla Confederazione per la protezione dei cittadini svizzeri all'estero. Nel 2016 il KMZ ha assicurato la gestione della crisi in eventi quali il terremoto in Ecuador,

l'evacuazione della rappresentanza diplomatica nel Sudan del Sud e gli attentati terroristici, ad esempio in Belgio, Francia, Germania, Burkina Faso, Turchia e Indonesia.

Comunicazione

Nell'anno in rassegna le attività di Informazione DFAE si sono incentrate sulla strategia di politica estera 2016–2019, sul messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020 e sulla politica elvetica nei confronti dell'UE. Sul fronte della comunicazione dell'immagine della Svizzera all'estero si è nuovamente puntato ad esaltare i punti di forza del nostro Paese. Il 2016 è stato l'anno all'insegna della presenza della Svizzera ai grandi appuntamenti sportivi: i campionati europei di calcio in Francia e i giochi olimpici a Rio de Janeiro. Per entrambe le manifestazioni è stata inaugurata una «House of Switzerland», che ha funto da piattaforma di marketing e di contatto per il nostro Paese. Le campagne informative che hanno accompagnato la circumnavigazione del globo terrestre da parte dell'aereo solare svizzero «Solar Impulse» e soprattutto l'inaugurazione della galleria di base del San Gottardo hanno offerto un'ottima occasione per evidenziare i punti di forza e le competenze del nostro Paese. A tal fine sono stati organizzati ben settanta eventi in circa quaranta rappresentanze. Infine, nell'anno in rassegna, il Servizio storico del DFAE si è occupato anche di esaminare, fonti alla mano, l'ipotesi di un «accordo segreto» che sarebbe stato concluso dalla Svizzera con l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) nel 1970.

Risorse, rete esterna e personale

La rete esterna svizzera che conta 170 rappresentanze dotate di personale di carriera e 200 rappresentanze onorarie è costantemente adeguata ai bisogni della Svizzera e alla situazione internazionale. Oltre a ricorrere a nuove tecnologie, ad esempio alla biometria mobile, si punta ad approcci innovativi quali la collocation («colocation») con Paesi partner. Nel 2016, ad esempio, è stato inaugurato un consolato generale a Lagos (Nigeria) nei locali della rappresentanza danese. A buon punto è anche la creazione di ambasciate integrate; esse favoriscono la coerenza dell'immagine svizzera all'estero e la realizzazione di sinergie. Le misure di risparmio riguardanti il personale del DFAE previste nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019 sono state avviate. Per quanto riguarda la rete esterna, nella misura del possibile saranno realizzate attraverso riorganizzazioni, sinergie e adeguamenti del catalogo delle prestazioni delle rappresentanze.

Indice

Compendio	1076
1 Politica estera svizzera nel 2016: bilancio e prospettive	1086
1.1 Linee di sviluppo della politica mondiale	1086
1.1.1 Ordinamento internazionale liberale sotto pressione	1086
1.1.2 Molti gli interrogativi sul contesto europeo e mondiale	1088
1.1.3 Pochi progressi nella soluzione di conflitti	1091
1.2 Situazione: la politica estera svizzera in tempo di crisi	1093
1.2.1 Strategia di politica estera 2016–2019 come rotta	1093
1.2.2 Nuovo quadro operativo per la pace e lo sviluppo	1095
1.2.3 Vasta rete esterna quale valida base	1097
1.3 Stato di attuazione delle priorità della politica estera	1098
1.3.1 Consolidamento e sviluppo gradualmente della via bilaterale	1098
1.3.2 Intensificazione e diversificazione dei partenariati internazionali	1101
1.3.3 Buoni uffici e impostazione della globalizzazione in accordo con i valori svizzeri	1104
1.3.4 Impegno esteso per uno sviluppo e un benessere sostenibili	1109
2 Tema prioritario: impegno della Svizzera a favore della pace e dello sviluppo nelle regioni di crisi dalla Siria al Sahel	1114
2.1 Introduzione	1114
2.2 Caratteristiche regionali e importanza per la Svizzera	1115
2.3 I capisaldi dell’impegno svizzero	1119
2.4 Priorità svizzere nelle varie regioni	1124
2.4.1 Vicino e Medio Oriente	1124
2.4.2 Nord Africa	1129
2.4.3 Sahel e Lago Ciad	1133
2.4.4 Corno d’Africa	1135
3 Attività di politica estera della Svizzera nel 2016	1139
3.1 Rapporti con l’Unione europea e con gli Stati membri dell’UE/AELS	1139
3.1.1 Unione europea	1139
3.1.2 Relazioni con i Paesi confinanti	1146
3.1.3 Relazioni con altri Stati membri dell’UE e dell’AELS	1149
3.2 Relazioni con partner mondiali	1150
3.2.1 Paesi prioritari	1150
3.2.2 Balcani occidentali	1157
3.2.3 Europa dell’Est e Asia centrale	1157
3.2.4 Continente americano	1159
3.2.5 Africa subsahariana	1163

3.2.6	Vicino e Medio Oriente e Nord Africa	1167
3.2.7	Asia e Pacifico	1170
3.3	Pace e sicurezza	1174
3.3.1	Sicurezza europea: OSCE, Partenariato per la pace, Consiglio d'Europa	1174
3.3.2	Sicurezza internazionale e minacce transnazionali	1179
3.3.3	L'ONU e la Ginevra internazionale	1188
3.3.4	Promozione della pace	1195
3.3.5	Diritti umani, Stato di diritto	1203
3.3.6	Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giurisdizione penale	1206
3.3.7	Temi trasversali: prevenzione dell'estremismo violento (PEV), diplomazia dell'acqua, fuga e migrazione	1211
3.4	Sviluppo sostenibile e benessere	1218
3.4.1	Quadro d'azione per la cooperazione internazionale: Agenda 2030 e messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020	1218
3.4.2	Aiuto umanitario	1221
3.4.3	Cooperazione bilaterale allo sviluppo	1225
3.4.4	Programmi globali e ricerca	1228
3.4.5	Cooperazione multilaterale allo sviluppo	1231
3.4.6	Cooperazione con l'Europa dell'Est	1232
3.4.7	Partenariati istituzionali	1233
3.4.8	Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile	1234
3.4.9	Monitoring e capacità di apprendimento	1236
3.5	Politiche estere settoriali	1237
3.5.1	Politica finanziaria ed economica internazionale	1237
3.5.2	Ambiente	1239
3.5.3	Salute, trasporti ed energia	1242
3.5.4	Formazione, ricerca e innovazione (FRI)	1244
3.5.5	Cultura	1246
3.5.6	Società dell'informazione e governance di Internet	1247
3.6	Servizi di prossimità	1248
3.7	Comunicazione	1252
3.8	Risorse, rete esterna e personale	1255
	Elenco delle abbreviazioni	1258
	Indice dei Paesi	1267
	Allegato: Informazioni complementari riguardanti il Consiglio d'Europa	1273

Rapporto

1 Politica estera svizzera nel 2016: bilancio e prospettive

1.1 Linee di sviluppo della politica mondiale

Il 2016 è stato segnato dalla crescente messa in discussione dell'ordinamento internazionale liberale. Sono aumentate le incertezze della Svizzera riguardo agli sviluppi del contesto europeo e mondiale. Il mondo si trasforma rapidamente, ma è segnato da tensioni sempre più marcate sul piano della politica internazionale e da una disponibilità alla cooperazione che va affievolendosi. Nell'anno in rassegna la ricerca di soluzioni politiche praticabili per risolvere le numerose crisi e i diversi conflitti si è rivelata particolarmente difficile. Il 2016 non è stato un buon anno per la pace, la libertà e l'ordinamento mondiale fondato sul diritto, anche se non sembra ancora delinearci una tendenza negativa a lungo termine.

1.1.1 Ordinamento internazionale liberale sotto pressione

L'ordinamento internazionale moderno è stato istituito dopo il 1945 sotto l'egida degli Stati Uniti. Con la caduta del muro di Berlino nel 1989 è assunto a norma globale predominante fondata sulla democrazia, sull'economia di mercato e su valori come la libertà e lo Stato di diritto. Esso presuppone anche la volontà degli Stati di affrontare le sfide comuni in un contesto multilaterale. Un suo pilastro importante è inoltre costituito dalla promozione della libera circolazione di merci, capitali e informazioni. L'ordinamento internazionale liberale e la globalizzazione sono fra loro strettamente connessi.

Quest'ordinamento non è sempre stato rispettato da tutti i Paesi nella stessa misura. Vi sono Stati autoritari che hanno condiviso unilateralmente, e a volte soltanto in modo limitato, la dimensione economica. Diversi attori non statali violenti, come le organizzazioni terroristiche jihadiste, lo rifiutano completamente. Negli ultimi anni si sono levate voci sempre più critiche nei confronti dello statu quo in relazione con il crescente peso politico ed economico di determinati Paesi in sviluppo e Paesi emergenti. Un ruolo importante l'ha rivestito la Russia che, smarcandosi sempre più dall'Occidente, con l'annessione della Crimea ha violato i principi fondamentali del diritto internazionale e del sistema di sicurezza europeo sviluppato congiuntamente e si fa promotrice di molteplici idee alternative di ordinamento. La Russia rimprovera, dal canto suo, all'Occidente di aver minato alla base i principi fondamentali dell'ordinamento internazionale, fra l'altro con gli interventi in Kosovo, in Iraq e in Libia.

La messa in discussione dell'ordinamento internazionale già constatata in precedenza si è fatta tuttavia ancora più virulenta nell'anno in rassegna, non da ultimo a causa di una combinazione di tre fattori. Innanzitutto la Russia ha fatto valere con più forza anche a livello globale la propria pretesa di potenza mondiale indipendente

oltre i confini regionali. La sua entrata nel conflitto in Siria ha modificato sostanzialmente lo scenario iniziale di questa nazione, spostando il peso politico e militare a vantaggio del presidente siriano Assad. Il crescente influsso russo nel Vicino Oriente è andato di pari passo con un'ulteriore limitazione delle opzioni di intervento americane nella guerra siriana. In seguito al fallimento degli sforzi per una gestione comune russo-americana della crisi in Siria, le tensioni fra Washington e Mosca in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno raggiunto un livello tale che non si era più visto dalla guerra in Iraq del 2003. In questo contesto la Russia difende una concezione multipolare, e non una visione di cooperazione multilaterale, dell'ordinamento mondiale.

In secondo luogo l'ordinamento interno di diversi Stati è diventato meno liberale. Questa tendenza ha conseguenze sull'ordinamento internazionale, poiché il fatto di mettere in discussione in uno Stato valori come la democrazia, lo Stato di diritto, le libertà individuali fondamentali e la tolleranza ha conseguenze nelle relazioni internazionali. Durante l'anno in rassegna gli sviluppi in Turchia hanno richiamato l'attenzione particolare dell'opinione pubblica internazionale. In seguito al fallito colpo di Stato sono stati licenziati oltre 100 000 impiegati statali, arrestate decine di migliaia di persone e chiusi 200 organi di stampa. La pressione sulla giustizia, sulla stampa e sull'opposizione è cresciuta sensibilmente, mentre è diminuita la libertà individuale. D'altronde si constata una concentrazione del potere e una diminuzione delle libertà anche in diversi Paesi arabi e dell'Asia centrale. Questi sviluppi interni si coniugano spesso con un accresciuto nazionalismo che si sta diffondendo in tutto il mondo.

In terzo luogo sviluppi di politica interna in Stati occidentali compromettono la stabilità dell'ordinamento internazionale instauratosi negli ultimi decenni. Movimenti politici che si oppongono all'apertura delle frontiere e della società ed esigono cambiamenti politici radicali hanno assunto notevole importanza in diversi Stati europei e negli Stati Uniti. Le cause di questo fenomeno sono molteplici, ma sono riconducibili per lo più alla stagnazione economica che perdura dalla crisi finanziaria e del debito, alle sempre più marcate disuguaglianze all'interno della società, a questioni d'identità nonché ai timori di perdere quanto conquistato in un mondo globalizzato. Il successo di questi movimenti rispecchia fra l'altro l'insicurezza di molte persone nonché un crescente scetticismo nei confronti delle élite tradizionali e della politica. Sistemi regolatori multilaterali, in particolare in ambito economico, vengono percepiti perlopiù come problematici. Queste correnti sociali propongono di conseguenza sovente un abbandono della globalizzazione e promettono politiche maggiormente improntate a valori nazionali.

Il 2016 è stato caratterizzato da due decisioni popolari nel Regno Unito e negli USA – due pilastri dell'ordine liberale – che hanno un'importanza particolare in politica internazionale. La Brexit e le elezioni presidenziali negli USA avranno conseguenze sugli sviluppi in Europa e nel mondo, anche se non è ancora possibile stabilirne esattamente i contorni. Il voto sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (UE) del 23 giugno 2016 rappresenta un duro colpo al processo di unificazione europea. Se è vero che i futuri rapporti fra i 27 Paesi dell'UE e il Regno Unito non sono ancora del tutto chiari e che Londra vuole attivare la clausola d'uscita dall'accordo sull'UE soltanto nel 2017, è altrettanto vero che la decisione in merito alla Brexit

implicherà verosimilmente cambiamenti permanenti per entrambe le Parti. Secondo i dati attuali, senza il Regno Unito il PIL dei 27 Stati dell'UE diminuirà del 15 per cento, la popolazione di quasi il 9 per cento, le esportazioni verso Paesi non UE di quasi il 13 per cento e le spese per la difesa di oltre il 22 per cento. Fuori dall'UE, il Regno Unito deve interrogarsi sul tipo di relazioni economiche e di partecipazione politica che vorrà e potrà avere in futuro.

Anche l'elezione di Donald Trump a 45° presidente degli Stati Uniti rappresenta potenzialmente una cesura. Finora gli Stati Uniti erano i principali promotori dell'ordinamento internazionale liberale. Già con il presidente Obama la loro volontà e capacità di impegnarsi come potenza mondiale a favore della libertà e della stabilità erano diminuite. La sua politica estera era tuttavia rimasta ancorata all'ordinamento mondiale liberale e rispecchiava così quel consenso fondamentale di politica estera che ha caratterizzato gli USA fin dalla Seconda Guerra mondiale. Quale candidato alla presidenza, Donald Trump ha scardinato parecchie certezze. Sarà tuttavia determinante la politica che il presidente perseguirà. Sarà possibile identificare soltanto progressivamente le conseguenze concrete per l'ordinamento internazionale. Pertanto i prossimi mesi saranno caratterizzati da un'accresciuta imprevedibilità. Un ritiro generale degli Stati Uniti dal loro ruolo di potenza mondiale renderebbe la politica mondiale ancora più volatile e instabile rispetto al passato.

1.1.2 Molti gli interrogativi sul contesto europeo e mondiale

Sono cresciute le incertezze della Svizzera sugli sviluppi del contesto europeo e mondiale. Questa insicurezza strategica rappresenta una sfida per la politica e la diplomazia. Per quanto riguarda l'Europa, un primo interrogativo riguarda il proseguimento dell'unificazione europea. L'UE è confrontata con una serie di crisi sovrapposte, fra cui spiccano fra l'altro quella sempre latente dell'euro e del debito pubblico, quella dei rifugiati e la Brexit. In questi ultimi anni in molti Stati membri dilaga lo scetticismo nei confronti dell'Europa. In che misura e su quali temi bisogna fare i conti con «più» o «meno» Europa dipenderà anche dall'esito delle elezioni che si terranno nel 2017 in diversi importanti Stati membri. Analogamente agli Stati Uniti, anche in molti Paesi dell'UE si è affievolito quel consenso di fondo, una volta ancora solido, in materia di politica estera che concerne, nella fattispecie, soprattutto la questione europea. Resta il fatto che un'UE stabile e operativa è nell'interesse della Svizzera, per il nostro benessere ma anche per la nostra libertà e sicurezza.

Anche il futuro del sistema di sicurezza europeo è incerto. Nel corso dell'anno in rassegna la situazione della sicurezza nello spazio OSCE è peggiorata. Nella crisi ucraina le parti in conflitto sono ancora molto lontane da una soluzione politica. Anche le tensioni fra Russia e Occidente rimangono alte. La crisi di fiducia è stata acuita dalle minacce nucleari russe, da provocazioni militari e da misure dissuasive di entrambe le parti. Concezioni complementari circa l'ordinamento nella zona fra l'UE e la Russia mancano, come del resto manca un dialogo fra UE e Unione economica euroasiatica. Anche la dimensione umana dell'OSCE, un elemento centrale del sistema di sicurezza europeo, è in pessime condizioni. Un numero crescente di

Stati membri dell'OSCE appartenenti allo spazio post-Unione sovietica denotano una volontà sempre più carente di onorare gli impegni presi in materia di diritti umani e di elaborare nuove norme. Viene meno pertanto anche il riconoscimento comune dei valori di democrazia e libertà che negli anni 90 rappresentava un'importante base di cooperazione alla sicurezza in Europa. Il fatto che, al Vertice ministeriale dell'OSCE, per il secondo anno consecutivo non è stato possibile giungere a una dichiarazione sulla dimensione umana ne è la prova evidente.

Vi sono comunque anche segnali di sviluppi positivi. Mentre negli ultimi anni proposte per un dialogo inclusivo sulla sicurezza nel quadro dell'OSCE, alla cui elaborazione è stata determinante la partecipazione svizzera, hanno avuto poca risonanza, recentemente qualcosa si sta muovendo a questo proposito. La presidenza tedesca, ad esempio, ha organizzato a Potsdam per il 1° settembre un vertice ministeriale informale dell'OSCE per promuovere il dialogo politico sulle sfide attuali. In occasione del vertice ministeriale ordinario dell'OSCE, tenutosi in dicembre ad Amburgo, gli Stati partecipanti hanno potuto accordarsi contro ogni aspettativa sull'avvio di un dialogo strutturato in merito alle sfide e ai rischi per la sicurezza nello spazio dell'OSCE. Essi sono giunti a questo risultato anche nel contesto dell'iniziativa lanciata dalla Germania nella seconda metà del 2016 in merito al rilancio del controllo degli armamenti convenzionali in Europa che ad Amburgo ha riscosso notevole consenso. Benché il clima fosse teso, il bilancio del vertice ministeriale è stato complessivamente positivo in seguito all'adozione di dieci dichiarazioni ministeriali. Con la «Dichiarazione di Amburgo» la Troika 2017 dell'OSCE (Germania, Austria, Italia) ha presentato inoltre una sostanziosa agenda futura, che testimonia della volontà di agire.

La disponibilità al dialogo sulla cooperazione in materia di sicurezza dovrebbe essere aumentata a causa della preoccupazione per la stabilità in Europa e anche in considerazione delle crescenti incertezze politiche legate in particolare al futuro ruolo degli Stati Uniti nel sistema di sicurezza europeo. Date queste premesse, non si sa quali dinamiche si svilupperanno in seno all'OSCE, all'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e nella politica di sicurezza e di difesa dell'UE. Un fattore importante è dettato dal futuro rapporto fra gli Stati Uniti e la Russia. Un ritorno a una maggiore cooperazione offrirebbe l'opportunità di un rafforzamento della sicurezza europea, nella misura in cui essa si basi sui principi comuni convenuti a Helsinki e a Parigi nonché sul rispetto delle esigenze di sicurezza e di sovranità di tutti gli Stati membri dell'OSCE.

Anche a livello globale rivestiranno notevole importanza le future relazioni fra Stati Uniti e Russia, ma anche con Cina, Iran e altri Stati. Resta da verificare in che misura crescerà la competizione fra interessi strettamente nazionali e in che misura la concorrenza multipolare continuerà a ostacolare la cooperazione multilaterale. Il Vicino e il Medio Oriente, nonché il Mare cinese meridionale rimarranno nel prossimo futuro punti caldi delle tensioni geopolitiche. Invece di colmarsi, lo scarto fra l'esigenza di regolamentazione globale e la capacità di cooperare dovrebbe ulteriormente allargarsi. L'ONU si impegna molto a favore della pace e della sicurezza impiegando complessivamente oltre 100 000 soldati, poliziotti e osservatori militari nonché più di 18 000 altri civili in 16 operazioni di mantenimento della pace in tutto il mondo. Nel 2016 il Consiglio di sicurezza dell'ONU, in qualità di organo centrale

per la pace e la sicurezza, è stato però incapace o parzialmente incapace di agire in alcuni punti politicamente caldi del pianeta come la Siria e l'Ucraina. La prima non rielezione nel Consiglio per i diritti dell'uomo di una potenza con diritto di veto come la Russia da parte dell'Assemblea generale dell'ONU testimonia la crescente polarizzazione nella comunità internazionale. A New York e presso la sede principale europea dell'ONU a Ginevra si osserva come un numero crescente di Stati faccia valere con sempre più forza i propri interessi nazionali, resti ancorato a una politica di non ingerenza e relativizzi di propria iniziativa gli impegni internazionali assunti, segnatamente nell'ambito dei diritti umani.

Anche il diritto internazionale viene messo sotto pressione in un mondo caratterizzato da una crescente logica egemonica. Gli attacchi contro istituzioni sanitarie e operatori umanitari, nonché l'assedio e il bombardamento di villaggi e quartieri in nome della lotta al terrorismo in conflitti come quello siriano e quello yemenita rispecchiano il sempre minor rispetto del diritto internazionale umanitario. Anche l'annunciato abbandono del Tribunale penale internazionale da parte di numerosi Stati africani (Sudafrica, Burundi e Gambia) rappresenta un colpo inferto all'ordinamento internazionale basato su regole e alla responsabilità. Occorre per contro rilevare l'aspetto positivo della situazione di ratifica del trattato globale sulla protezione del clima. Alla fine del 2016 più di 120 Stati, fra cui la Cina e gli Stati Uniti, hanno ratificato il trattato. Il trattato è entrato in vigore l'11 novembre 2016, 11 mesi soltanto dopo la sua emanazione a Parigi. Esso può diventare un importante segnale della capacità operativa multilaterale. Affinché tuttavia il trattato risulti efficace occorre che tutti gli Stati interessati si attengano effettivamente ad esso.

Restano infine interrogativi sul futuro del libero scambio. Le paure legate alla globalizzazione e il crescente nazionalismo si traducono sempre più in richieste di protezionismo economico. Subito dopo la sua elezione a presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha annunciato la non ratifica dell'accordo commerciale TPP, che coinvolge 12 Stati che si affacciano sul Pacifico, ma senza la Cina. In tal modo le regole dello scambio economico in questa regione emergente devono essere rielaborate, mentre l'uscita americana dal TPP potrebbe anche comportare un indebolimento della potenza americana nel Pacifico. I negoziati su un analogo accordo commerciale multilaterale fra Stati Uniti e UE rischiano perlomeno di rallentare. Anche da parte europea non vi è la certezza di voler mantenere in agenda l'obiettivo di un accordo di libero scambio transatlantico. Anche in Europa infatti sono aumentate le critiche a questo progetto. Un segno premonitore delle prevedibili opposizioni era dato dalle difficoltà incontrate dall'UE nel corso dell'anno in rassegna in occasione della firma dell'accordo di libero scambio con il Canada. Qualora dovesse confermarsi questa tendenza ad abbandonare il libero scambio a livello internazionale e, in particolare, qualora gli Stati Uniti, da sempre importanti paladini di un ordinamento commerciale liberale, dovessero isolarsi maggiormente, ciò avrebbe importanti conseguenze a livello mondiale.

1.1.3 Pochi progressi nella soluzione di conflitti

Le crisi e i conflitti continuano a essere numerosi. I 65 milioni di profughi (un numero mai così alto dalla Seconda Guerra mondiale) sono il risultato dell'elevato numero di conflitti non risolti. Gestire queste situazioni rappresenta una grossa sfida per la diplomazia internazionale. Nell'anno in rassegna è apparso evidente quanto sia difficile trovare una soluzione politica ai complessi conflitti attuali, interni o per lo più transnazionali. Gli sforzi di mediazione internazionale hanno permesso in diversi casi di smorzare i conflitti, ma non di conseguire una pace duratura. Il processo di pace fra il Governo colombiano e le Forze armate rivoluzionarie della Columbia (FARC) costituisce un'eccezione nel panorama nel complesso desolante. Anche questo processo di pace non si è svolto in maniera lineare, ma con l'approvazione di un accordo di pace modificato dal Parlamento ha pur tuttavia sancito la fine ufficiale del conflitto durato decenni. Si tratta ora di consolidare questo processo di pace e di proseguire con la riconciliazione.

L'attenzione particolare della diplomazia internazionale nella gestione delle crisi era rivolta alla guerra in Siria. Se, a fine 2015, la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza aveva preparato il terreno per l'elaborazione di una soluzione politica, nella seconda metà del 2016 ha di nuovo ampiamente prevalso la logica militare. Il fallimento degli sforzi politici per arrestare la violenza proprio prima della fine dell'anno in rassegna rappresenta la sconfitta morale più pesante della politica mondiale. Non soltanto gli Stati Uniti e la Russia, ma anche le potenze regionali non sono riuscite ad accordarsi su un compromesso praticabile che potesse condurre a una tregua e a riprendere a Ginevra i colloqui di pace interrotti dalla fine di aprile. Interessi geopolitici divergenti e la mancata volontà di condividere il potere hanno finora ostacolato un processo politico sostenibile. La sconfitta militare delle forze d'opposizione ad Aleppo ha segnato una nuova fase nella guerra. La via verso una pace duratura passa però soltanto dal dialogo e dalla volontà di trovare compromessi. Verso la fine dell'anno in rassegna il Consiglio di sicurezza si è accordato su una risoluzione concernente la situazione ad Aleppo. Inoltre Russia e Turchia sono riuscite ad accordarsi su un cessate il fuoco accettato dal Governo siriano nonché dai principali gruppi d'opposizione e sostenuto dal Consiglio di sicurezza. Se il cessate il fuoco tiene, i negoziati di pace dovrebbero tenersi ad Astana. La Russia, la Turchia e l'Iran, tre Stati non arabi, si propongono come potenze garanti di un trattato di pace. Le Nazioni Unite, dal canto loro, hanno annunciato la ripresa dei colloqui a Ginevra fra le parti siriane in conflitto. È difficile prevedere se nel 2017 si potrà avviare un processo politico sostenibile. In considerazione delle profonde spaccature a livello politico, confessionale ed etnico nella società siriana provocate dalla guerra, diventa sempre più difficile tracciare anticipatamente i contorni di una soluzione politica.

Le conseguenze umanitarie del perdurare della guerra per la popolazione siriana sono catastrofiche. Secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) le vittime della guerra sono state finora più di 250 000. Quasi cinque milioni di persone sono fuggite, mentre gli sfollati all'interno del Paese sono sei milioni e mezzo. Più di 13 milioni di Siriani, fra cui sei milioni di bambini, dipendono dall'aiuto umanitario. 600 000 persone vivono in zone assediate, inaccessibili per l'aiuto umanitario. La devastante violenza in città come Aleppo, senza rispetto per le

vittime civili, nonché il ricorso all'interruzione dell'approvvigionamento di acqua e di generi alimentari come arma bellica testimoniano dell'inaudita crudeltà della guerra siriana.

Quello siriano è soltanto uno dei numerosi conflitti nelle regioni a sud dell'Europa. Le importanti sfide in queste regioni saranno approfondite nel prossimo capitolo del presente rapporto. Qui ci preme segnalare che la situazione di due altri conflitti connessi con le rivolte e rivoluzioni arabe del 2011 è peggiorata durante l'anno in rassegna. Nello Yemen la guerra si è intensificata dopo la sospensione dei colloqui di pace in agosto. I rischi di un ulteriore peggioramento sono considerevoli e potrebbero anche mettere in pericolo la navigazione marittima internazionale. In Libia lo stallo a livello politico è evidente e la violenza fra le milizie rivali è nuovamente cresciuta. Anche nel conflitto vicinorientale non si delineano soluzioni politiche, benché nel 2016 Francia, Egitto e Russia abbiano tentato più volte di rilanciare i colloqui tra le parti in conflitto e di rafforzare la prospettiva di una soluzione a due Stati. Inoltre, nel dicembre 2016 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione S/RES/2334, che qualifica le colonie israeliane nel Territorio palestinese occupato come illegali e come un impedimento all'attuazione della soluzione a due Stati, e chiede a Israele di bloccare immediatamente gli insediamenti. A causa della profonda diffidenza fra le parti in conflitto, della progressiva colonizzazione da parte d'Israele e delle persistenti divisioni interne ai Palestinesi, le condizioni richieste per negoziare una pace giusta e duratura rimangono difficili da soddisfare.

Le operazioni militari contro i gruppi jihadisti hanno fatto segnare alcuni progressi, tanto che il territorio controllato dall'organizzazione dello «Stato islamico» in Siria e in Iraq si è notevolmente ridotto. Il carattere parastatale dello Stato islamico lo rende vulnerabile. Anche in Libia esso è sulla difensiva, alla stregua di Boko Haram in Nigeria. Non è tuttavia chiaro che cosa succederà dopo un eventuale annientamento del Califfato in Siria e in Iraq. Il rischio di vendette e di epurazioni rimane elevato anche a causa delle crescenti tensioni fra Sunniti e Sciiti nella regione.

Dal 2014 il conflitto in Ucraina ha fatto oltre 10 000 vittime. La situazione sulla linea di contatto rimane instabile. Sono aumentati i dubbi sulla volontà delle parti in conflitto di applicare gli accordi di Minsk. Nonostante le importanti riforme intraprese, Kiev continua ad essere confrontata con la corruzione. Nel conflitto per il Nagorno-Karabach la situazione sta evolvendo. Dopo le operazioni militari di aprile, gli sforzi politici per una soluzione del conflitto si sono intensificati. Qualora, tuttavia, i colloqui in corso non dovessero sortire gli effetti politici sperati, il rischio di un ritorno al confronto armato rimane elevato. Occorre inoltre continuare a seguire anche numerosi altri focolai di conflitti, che nel 2016 non sono stati sufficientemente portati all'attenzione dell'opinione pubblica. Si pensi agli sviluppi in Burundi nonché alla ricorrente violenza nel Myanmar, segnatamente nella Provincia di Rakhine.

Come già nel 2015, anche nell'anno in rassegna la perdurante instabilità, soprattutto nelle regioni di crisi del Vicino Oriente fino al Sahel, hanno avuto evidenti ripercussioni sull'Europa e quindi anche sulla Svizzera. Anche se i movimenti di fuga verso l'Europa sono complessivamente diminuiti (grazie soprattutto all'accordo fra l'UE e la Turchia e alla chiusura della rotta balcanica), non si delinea ancora una soluzione duratura della crisi dei rifugiati, soprattutto perché la sostenibilità a lungo termine

dell'accordo fra Bruxelles e Ankara è incerta e perché l'Europa fa ancora fatica a elaborare strategie comuni per affrontare questa emergenza di fuga e migrazione. Inoltre la pressione migratoria resta elevata nonostante il blocco parziale delle rotte di transito. Questo appare evidente dal numero di rifugiati e migranti giunti in Italia dal Mediterraneo centrale e che nel 2016 hanno raggiunto un nuovo picco con oltre 180 000 persone.

Una seconda ripercussione dell'instabilità nelle regioni meridionali e orientali del Mediterraneo rimane la minaccia rappresentata dal terrorismo jihadista in Europa. Nonostante l'esiguo numero totale di vittime, la quantità di attacchi in Europa è aumentata rispetto all'anno precedente. Il Servizio delle attività informative della Confederazione ritiene che anche per la Svizzera la minaccia terroristica rimanga elevata. La perdita di terreno dello Stato islamico nel Vicino e Medio Oriente potrebbe addirittura accrescere la minaccia jihadista in Europa, sia per un cambiamento tattico dei gruppi terroristici sia per il rientro in Europa di un maggior numero di combattenti provenienti dalle zone di guerra. I movimenti migratori e i rischi dettati dal terrorismo hanno stabilmente influenzato anche il clima politico interno in molti Stati europei. La crescente opposizione all'ordinamento liberale sopra descritto si spiega tra l'altro anche con questi sviluppi.

1.2 Situazione: la politica estera svizzera in tempo di crisi

1.2.1 Strategia di politica estera 2016–2019 come rotta

L'elevato dinamismo dei cambiamenti globali richiede flessibilità nella politica estera. In un mondo che pur essendo globalizzato è però caratterizzato da una crescente frammentazione politica e da numerose crisi, la posizione della Svizzera è difficile. In questo contesto la politica estera svizzera può trarre beneficio dalla propria elevata continuità e prevedibilità. Conformemente alla Costituzione federale, la Confederazione salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza della Svizzera e s'impegna a favore del suo benessere. Inoltre essa si impegna per un ordinamento internazionale giusto e pacifico. La Confederazione contribuisce ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.

Una caratteristica tradizionale della politica estera svizzera è la sua vicinanza ai cittadini, in sintonia d'altronde con la cultura politica della Svizzera. In Svizzera la politica interna e la politica estera sono molto più strettamente connesse fra loro che in molti altri Paesi. Nell'attuale contesto questa vicinanza ai cittadini è più che mai un punto di forza della Svizzera. La sua politica estera ha a cuore il benessere della popolazione svizzera e ne tiene maggiormente conto rispetto a quanto fanno gli altri Paesi. Anche lo scambio e la collaborazione del Consiglio federale con il Parlamento e i Cantoni su questioni di politica estera sono intensi e si sono ulteriormente rafforzati nel corso degli ultimi anni. I valori e i punti forti della Svizzera sono quindi il fulcro della sua politica estera. Concretamente, ciò significa quindi che, in quanto Paese dalla molteplicità linguistica, culturale e religiosa, il nostro Paese s'impegna a

favore del dialogo e di soluzioni inclusive, dell'integrazione, della condivisione del potere, dello Stato di diritto e di principi umanitari, a favore di una società civile forte e libera nonché di un controllo del potere mediante il diritto. Grazie alla sua elevata stabilità politica, alla sua economia competitiva, alla sua bassa disoccupazione e alla sua forza innovativa, la Svizzera continua inoltre a ben figurare nel confronto internazionale. La Svizzera è la diciassettesima più importante economia al mondo. Essa non può essere considerata un piccolo Stato, ma una nazione di media taglia che dispone di strumenti efficaci per promuovere i propri interessi e valori e la cui voce ha un certo peso a livello internazionale.

Sulla base di queste premesse, in febbraio il Consiglio federale ha approvato una nuova strategia di politica estera che punta sulla continuità pur ridefinendo alcune priorità. La Strategia di politica estera rappresenta la bussola principale della politica estera svizzera. Il Consiglio federale continua a perseguire una politica estera autonoma e partecipativa. In un mondo sempre più multipolare la Svizzera non appartiene a nessun centro di potere. È un Paese europeo che condivide valori europei, ma conduce una politica estera indipendente. Una scelta impegnativa che cela tuttavia grosse opportunità. La Svizzera può infatti costruire in modo credibile ponti dove altri si sono arenati, cooperare con svariati partner e lanciare proprie iniziative. Si impegna molto per la libertà, il diritto e la società civile ma in modo concreto, discreto e pertinente e senza sfoderare minacce. Per la Svizzera – Paese fortemente globalizzato e con un'economia d'esportazione – e in particolare per la sua sicurezza e il suo benessere sono essenziali un contesto stabile e un ordinamento internazionale sostenibile e giusto. Proprio in periodi di insicurezza e di crisi e in sintonia con i suoi interessi e valori è pertanto importante che la Svizzera contribuisca, con il suo impegno esteso e creativo, a definire il contesto in cui opera.

Nella sua nuova Strategia il Consiglio federale ha sottolineato la necessità di gestire la globalizzazione, che continua a offrire grosse opportunità al nostro Paese e al mondo e di cui la Svizzera ha potuto notevolmente beneficiare. Grazie alla globalizzazione, è sensibilmente diminuita a livello mondiale anche la povertà. La globalizzazione ha però anche i suoi lati oscuri, che negli ultimi anni sono diventati molto più evidenti. Sebbene il benessere sia globalmente cresciuto, essa crea anche nuove disuguaglianze, soprattutto all'interno degli Stati. Per questa ragione la Svizzera vuole contribuire con altri Stati a forgiare la globalizzazione sulla base dei propri valori affinché i suoi vantaggi vadano a beneficio di un numero massimo di persone e affinché sia garantita la salvaguardia delle basi vitali naturali. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi a favore di un ordinamento internazionale in cui la democrazia, la libertà, il multilateralismo e il libero scambio sono le colonne portanti. Isolamento e maggiore protezionismo non sono nell'interesse della Svizzera e avrebbero conseguenze negative sul suo benessere.

Date queste premesse e tenendo conto dei cambiamenti e degli aspetti imponderabili nel contesto della Svizzera, nella Strategia di politica estera il Consiglio federale ha definito quattro priorità per la corrente legislatura: innanzitutto esso vuole assicurare un rapporto regolamentato, cooperativo ed evolutivo con l'UE sulla base di un consolidamento e di uno sviluppo ulteriore della via bilaterale e promuovere intense relazioni con gli Stati dell'UE e dell'AELS. L'UE e i suoi Stati membri sono come sempre i partner economici e politici più importanti del nostro Paese. In secondo

luogo la Svizzera dovrebbe approfondire le relazioni con i partner del mondo intero. Con questa seconda priorità il Consiglio federale tiene conto dei continui spostamenti di potere a livello globale. In terzo luogo, l'impegno della Svizzera a favore della pace e della sicurezza deve intensificarsi per rispondere alle crescenti situazioni di crisi. In un mondo polarizzato e frammentato l'importanza dei buoni uffici del nostro Paese potrebbe ulteriormente aumentare. Nel suo ruolo di costruttrice di ponti e grazie alla sua politica estera autonoma la Svizzera può fornire utili contributi sia negli sforzi volti a trovare soluzioni pacifiche ai conflitti sia nella ricerca di risposte comuni alle sfide globali. In base alla quarta priorità infine la Svizzera intende impegnarsi per un mondo senza povertà e per uno sviluppo sostenibile e contribuire a condizioni quadro internazionali che favoriscano il benessere. A tale proposito essa dovrebbe tenere conto anche delle interazioni che si manifestano più chiaramente fra sviluppo sostenibile e pace. Queste interazioni si riscontrano anche nell'Agenda 2030, i cui obiettivi in materia di sostenibilità rappresentano per la Svizzera un importante riferimento.

1.2.2 Nuovo quadro operativo per la pace e lo sviluppo

Per l'attuazione di un settore parziale importante della politica estera il Consiglio federale ha presentato nel 2016 un nuovo quadro operativo. Il messaggio del 7 febbraio 2016¹ concernente la cooperazione internazionale della Svizzera 2017–2020 contempla cinque strumenti: l'aiuto umanitario, la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, misure di politica economica e commerciale, la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel processo di transizione nonché misure per la promozione della pace e della sicurezza umana. Tutti questi strumenti giocano un loro ruolo ben definito, in quanto più di prima dovranno essere impiegati per realizzare obiettivi strategici comuni. Ciò consente di creare sinergie e potenziare i risultati dell'impegno svizzero.

Una novità del messaggio concernente la cooperazione internazionale della Svizzera è l'integrazione nello stesso della promozione civile della pace e dei diritti umani. Con questa misura il Consiglio federale tiene conto dell'interazione più intensa già menzionata fra sviluppo sostenibile e pace: senza sviluppo sostenibile non è infatti possibile la pace; viceversa, senza pace non è realizzabile lo sviluppo sostenibile, e senza rispetto dei diritti umani non è possibile raggiungere nessuno degli obiettivi menzionati. I motivi di varia natura che portano a conflitti, fragilità e sviluppo carente rendono necessaria, ora più che mai, una maggiore concertazione degli strumenti impiegati nella cooperazione internazionale. Una priorità in questo contesto è data dalla misurabilità degli effetti dell'impegno svizzero.

Nel confronto internazionale, la Svizzera è molto avanti nella trasposizione di questa constatazione, su cui si fonda anche l'Agenda 2030. Oltre alla sua esplicitazione nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–20, questo principio si manifesta anche nel fatto che, a livello operativo, circa metà delle attuali 44 strategie di cooperazione coinvolgono già tutti gli attori della cooperazione internazionale.

¹ FF 2016 2005

L'approccio «Whole-of-Government», secondo il quale tutti gli uffici attivi in un Paese o in una regione sono chiamati a elaborare e attuare strategie comuni, è molto impegnativo, poiché la condivisione degli strumenti richiede una buona coordinazione ma anche lo smantellamento delle barriere interne. Tuttavia, questo approccio si rivela opportuno e adeguato allo scopo e, vista la complessità delle sfide, sempre più indispensabile in molti contesti, soprattutto in quelli fragili e segnati da conflitti.

Il nuovo quadro operativo della cooperazione internazionale consente alla Svizzera di adoperarsi efficacemente e durevolmente sul posto per diffondere la pace, ridurre la povertà e migliorare le prospettive per le persone. Alla luce delle attuali sfide il messaggio prevede fra l'altro un aumento degli interventi di mediazione e, in misura più moderata, dell'aiuto umanitario, nonché un impegno rafforzato in contesti fragili. Parimenti sono incrementati i mezzi per la formazione a livello elementare e professionale. Anche la gestione di sfide globali nei settori dell'acqua, dei mutamenti climatici, della sicurezza alimentare e della migrazione riveste grande importanza, fermo restando che anche qui l'attenzione è focalizzata sulle cause e sull'essere umano e meno sui sintomi. Il messaggio ribadisce inoltre l'importanza centrale del settore privato per lo sviluppo sostenibile.

Fra i temi che hanno assunto importanza nell'interfaccia fra pace e sviluppo figurano la prevenzione dell'estremismo violento, la promozione della diplomazia dell'acqua e le sfide in relazione a fuga e migrazione. La Svizzera profonde in questi settori sforzi notevoli e su vasta scala. Ciò vale in particolare anche per l'ambito della migrazione, al quale il Consiglio federale attribuisce un elevato valore nel quadro della cooperazione internazionale. Circa il 20 per cento delle uscite per la cooperazione internazionale si riferiscono alla migrazione. Nei Paesi e nelle regioni particolarmente importanti per la Svizzera dal profilo della politica della migrazione essa opera sul posto, anche per quanto riguarda il suo impegno nella cooperazione internazionale. Fra questi Paesi si annoverano la Siria, l'Iraq, il Nord Africa, il Corno d'Africa, la regione dei Grandi Laghi, l'Afghanistan e i Balcani occidentali. Il Consiglio federale esamina parimenti una possibile ripresa della cooperazione allo sviluppo con l'Eritrea, nonostante tutte le difficoltà presenti. In una prima fase la Svizzera ha lanciato un progetto pilota nell'ambito dell'occupazione e della formazione professionale dei giovani e prevede di estendere questo impegno ad altri progetti. A questo riguardo occorrerà valutare se l'Eritrea è pronta per una tale collaborazione. Il Consiglio federale intende costituire gradualmente un partenariato in cui entrambe le parti adottino misure concrete: la Svizzera mediante contributi allo sviluppo, l'Eritrea mediante un miglioramento del rispetto dei diritti umani, che si tradurrà anche nella possibilità di consentire a collaboratori del CICR di effettuare sopralluoghi nelle prigioni e con sforzi nel campo della migrazione e dell'economia.

Il Parlamento ha autorizzato in settembre i cinque crediti quadro per gli strumenti della cooperazione internazionale per un importo complessivo di 11,1 miliardi di franchi per gli anni 2017–20. Ciò equivale a meno di un franco per abitante al giorno in questo periodo. Le uscite per l'aiuto pubblico allo sviluppo corrispondono quindi approssimativamente allo 0,48 per cento del prodotto nazionale lordo della Svizzera, incluse le uscite computabili per il settore dell'asilo. In pari tempo il Parlamento ha conferito alla Confederazione l'incarico di correlare, laddove appare sensato e strategico, la cooperazione internazionale e la politica in materia di migrazione

enucleando le cause dei conflitti e delle migrazioni e perseguendo la conclusione di accordi e partenariati nel settore della migrazione. Con la struttura interdipartimentale costituita negli ultimi anni e attiva nella cooperazione internazionale in materia di migrazione, il Consiglio federale vanta un dispositivo adeguato per condurre una politica coerente in materia di migrazione e attuare efficacemente un approccio basato sulla condizionalità strategica.

1.2.3 Vasta rete esterna quale valida base

Ai fini dell'attuazione della politica estera, la rete esterna riveste grande importanza. Essa si basa sui principi dell'universalità, della coerenza e dell'efficacia. La nostra presenza con circa 170 rappresentanze diplomatiche dotate di personale di carriera e 200 rappresentanze onorarie è una caratteristica e un punto di forza della Svizzera. La rete esterna è la premessa affinché il nostro Paese possa, da un lato, condurre una politica estera autonoma e condivisa e, dall'altro, tutelare i suoi interessi economici e politici. Nel contesto attuale questa rete esterna è particolarmente importante perché la Svizzera possa posizionarsi a livello europeo e globale nel miglior modo possibile e trasporre efficacemente il suo impegno per diffondere la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile e il benessere sul posto.

A questo proposito anche la rete esterna deve adeguarsi continuamente al mutare degli eventi. La Svizzera deve reagire ai cambiamenti internazionali e, ad esempio, tener conto degli spostamenti del potere politico e delle situazioni di crisi. Essa è inoltre attenta alle mutate esigenze degli Svizzeri all'estero, al comportamento della sua popolazione in fatto di viaggi e alla diversa importanza che stanno assumendo i mercati economici. Nel 2016 sono stati, ad esempio, aperti due nuovi consolati generali nelle metropoli economiche di Lagos (Nigeria) e Chengdu (Cina). Allo scopo di ottimizzare la coerenza, l'efficacia e l'efficienza, nei Paesi in cui la Svizzera disponeva sia di un'ambasciata sia di un ufficio della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), il DFAE riunisce queste unità in rappresentanze integrate. Nel complesso saranno integrate 40 rappresentanze: in 35 casi questo processo è in corso o è già concluso. Da una valutazione indipendente (peer review) emerge che le prime esperienze fatte con le rappresentanze integrate sono positive. Le sfide ancora presenti nel processo di integrazione sono state individuate nel DFAE che le sta affrontando.

Laddove appare opportuno e fattibile, le rappresentanze del DFAE e altre rappresentanze della Confederazione vanno riunite sotto uno stesso tetto. Va menzionata al riguardo l'integrazione organizzativa e amministrativa dei 21 «Swiss Business Hubs» nella rete esterna. Parimenti, in località scelte, gli uffici esterni di Svizzera Turismo sono stati integrati nelle rappresentanze. Inoltre anche con i Paesi partner si ricercano soluzioni innovative. In primo piano spicca la sistemazione comune di rappresentanze diplomatiche o consolari nello stesso edificio. Questi contratti di co-locazione sono già stati utilizzati dalla Svizzera con i Paesi Bassi (per le rappresentanze nell'Oman e in Angola; una co-locazione è prevista anche in Norvegia) e con la Danimarca (per la Nigeria). Altri progetti con la Germania, l'Austria e la Norvegia sono in corso.

Le direttive di risparmio per il DFAE si ripercuotono sulla rete esterna: alla fine del 2015 è stata chiusa l'ambasciata in Paraguay. Altri risparmi dovrebbero essere conseguiti per quanto possibile mediante riorganizzazioni, come l'unione di divisioni consolari in centri consolari regionali, la messa a punto di sinergie nonché adeguamenti nei cataloghi delle prestazioni delle rappresentanze. Il potenziale sinergico nell'ambito della rete esterna esistente è ampiamente esaurito con queste misure. Direttive supplementari di risparmio potrebbero comportare un ridimensionamento della rete esterna e delle sue prestazioni.

1.3 Stato di attuazione delle priorità della politica estera

Nei suoi rapporti sulla politica estera, il Consiglio federale stila ogni anno un bilancio intermedio sull'attuazione della sua strategia in materia. Nel corso del primo anno della nuova Strategia di politica estera 2016–19 si sono compiuti importanti passi avanti nel consolidamento e nello sviluppo futuro della via bilaterale e sono state approfondite le relazioni con importanti partner mondiali. Sono inoltre state poste le basi per un impegno più pronunciato in favore della pace e della sicurezza e si è fatto spesso ricorso ai buoni uffici della Svizzera, anche se nel complesso gli sforzi internazionali per la pace hanno sortito pochi risultati positivi. Ad ogni modo, l'impegno in favore della pace è più simile a una maratona che non a uno sprint. Nel 2016 sono pure state presentate le prime misure attuative dell'Agenda 2030. Nel settore della migrazione, ambito particolarmente importante per l'impostazione della globalizzazione, la Svizzera ha svolto un ruolo determinante nell'elaborazione di un nuovo programma-quadro internazionale in seno all'ONU.

Nel 2016 si sono ulteriormente intensificati i contatti bilaterali ufficiali a livello di consiglieri federali, di cancelliere della Confederazione e di segretari di Stato. Questo incremento corrisponde alla volontà del Consiglio federale di rafforzare la posizione della Svizzera nel contesto internazionale, di promuovere i suoi interessi e i suoi valori e di affrontare le sfide che la attendono. Più della metà di questi incontri si sono svolti con altri Stati europei: di questi, un'ulteriore metà ha riguardato i nostri Stati vicini. Nel 2016 si sono però avuti numerosi incontri ufficiali anche con Stati extraeuropei, in particolare con quelli dell'area asiatica. Questa equa ripartizione fra contatti a livello europeo e contatti a livello globale è in linea con la Strategia di politica estera.

1.3.1 Consolidamento e sviluppo gradual della via bilaterale

Lo sviluppo di un rapporto di partenariato regolato e ampliabile con l'UE è una delle priorità della politica estera svizzera. La stabilità e la certezza del diritto nelle relazioni con l'UE sono essenziali per la prosperità del nostro Paese. Da questi fattori dipendono l'accesso della Svizzera ai principali mercati esteri, il clima d'investimento, le condizioni di occupazione e il know-how. Basti pensare che gli scambi commerciali fra Svizzera e UE ammontano a quasi un miliardo di franchi per ogni giorno lavorativo. A questi fattori è pure legata la cooperazione della Svizzera con

l'UE nella sua veste di promotrice dell'ordinamento liberale internazionale. L'UE e i suoi Stati membri svolgono infatti un ruolo determinante nella promozione della pace e della sicurezza, oltre che nell'impostazione della globalizzazione.

Nel quadro delle relazioni con l'UE, il Consiglio federale ritiene che l'attuazione di una politica estera vicina alle esigenze dei cittadini implichi il consolidamento e lo sviluppo della via bilaterale. Oltre ad aver dimostrato la sua validità, quest'ultima risulta infatti essere l'unica opzione accettabile per la maggioranza di cittadini svizzeri. Negli ultimi quindici anni la via bilaterale è stata d'altronde confermata dal Sovrano in occasione di sette diverse votazioni popolari. Parallelamente, il Consiglio federale si propone di gestire in modo più efficace i flussi migratori in provenienza dagli Stati dell'UE, conformemente a quanto dispone il nuovo articolo 121a della Costituzione federale.

Nell'anno in rassegna, l'applicazione di questa nuova disposizione costituzionale è stata al centro dell'agenda svizzera in materia di politica europea. Il Consiglio federale si è adoperato intensamente nella ricerca di una soluzione consensuale con l'UE che fosse conforme agli accordi bilaterali e che al contempo offrisse una base stabile per il consolidamento e lo sviluppo futuro della via bilaterale. Per rispettare i termini costituzionali di tre anni previsti per l'attuazione del nuovo articolo, nel mese di marzo l'Esecutivo ha presentato una soluzione alternativa nel quadro del relativo disegno di legge, la quale aveva tuttavia carattere unilaterale. Essa sarebbe stata infatti incompatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, al punto che una sua eventuale adozione avrebbe aperto un periodo di incertezza nelle nostre relazioni con il partner europeo.

Dopo la decisione dell'UE di non entrare in materia sulla richiesta della Svizzera di negoziare una modifica dell'Accordo del 21 giugno 1999² sulla libera circolazione delle persone (ALC), gli sforzi si sono concentrati sulla ricerca di una soluzione consensuale per quanto riguarda le modalità di interpretazione dell'articolo 14 paragrafo 2 dello stesso accordo. Si trattava di stabilire i criteri in base ai quali è possibile intervenire con provvedimenti adeguati in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Dopo i progressi registrati nel 2015, i colloqui con l'UE hanno subito una battuta d'arresto nel primo semestre del 2016, in quanto Bruxelles ha voluto attendere l'esito del referendum sulla Brexit. I colloqui sono ripresi dopo il voto britannico, ma il loro sviluppo è stato condizionato dall'esito di quello scrutinio e dalla posizione più intransigente assunta dalla Commissione europea nei confronti delle proposte svizzere. Nonostante i numerosi incontri fra il presidente della Confederazione e il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, gli altrettanto numerosi contatti con la presidenza del Consiglio dell'UE e l'intensa attività diplomatica condotta presso gli Stati membri, i negoziati con l'UE non hanno portato all'adozione, entro i termini impartiti, di alcuna soluzione consensuale.

Sulla base di questi sviluppi, il 16 dicembre le Camere federali hanno adottato la legge di applicazione dell'articolo 121a Cost. La legge prevede che in caso di disoccupazione superiore alla media, in determinati gruppi professionali, settori di attività o regioni economiche, vengano adottati provvedimenti limitati nel tempo per favorire le persone che sono registrate presso i servizi pubblici di collocamento. Il Consi-

glio federale ritiene che questa legge di applicazione sia compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. La variante di attuazione scelta dal Parlamento è un chiaro riconoscimento della via bilaterale. Essa offre alla Svizzera e all'UE l'opportunità di normalizzare le loro relazioni e di rafforzare la via bilaterale. Il Consiglio federale si attende che l'UE sia disposta a intraprendere un processo di normalizzazione in tal senso. Oltre che il terzo suo più importante partner commerciale, la Svizzera rappresenta per l'UE, oggi più che mai, un elemento di stabilità in un continente tormentato dalla crisi. Una rete di relazioni imperniata sulla stabilità politica e sul dinamismo economico può solo andare a vantaggio di entrambe le parti.

In seguito alla decisione del Parlamento, il Consiglio federale è stato autorizzato a ratificare il protocollo concernente l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia. Questa decisione permetterà al nostro Paese di ritrovarne, dal gennaio 2017 e per la prima volta dall'inizio dell'ottavo programma quadro di ricerca, lo status di Paese pienamente associato al programma di ricerca dell'UE «Horizon 2020», ciò che è nell'interesse tanto della Svizzera quanto dell'UE. Nel quadro dello sviluppo complessivo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE, il Consiglio federale si pronuncerà nel corso del 2017 anche su un eventuale rinnovo del contributo svizzero volto a diminuire le disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

Per preparare la via bilaterale alle sfide future, dopo la normalizzazione delle relazioni sarà comunque necessario disciplinare un certo numero di questioni istituzionali riguardanti i rapporti fra Svizzera e UE. Esse riguardano in primo luogo le modalità di recepimento dello sviluppo del diritto comunitario per quel che attiene gli accordi con la Svizzera sull'accesso ai mercati; secondariamente, l'interpretazione di tali accordi e, in terzo luogo, la sorveglianza della loro applicazione; un quarto elemento riguarda la composizione delle divergenze tra le Parti. Il Consiglio federale, sulla base del mandato approvato, è pronto a condurre in porto i negoziati attualmente in corso. Non sono da escludere ulteriori progressi nel caso in cui l'UE dovesse modificare la sua posizione su talune questioni. Il prospettato accordo sulle questioni istituzionali permetterà di aggiornare gli accordi che regolano l'accesso ai mercati e, se necessario, di concludere con l'UE nuovi accordi. A lungo termine la via bilaterale garantirà dunque sicurezza giuridica e attendibilità, elementi essenziali per l'economia elvetica.

Il Consiglio federale seguirà con attenzione i negoziati riguardanti l'uscita del Regno Unito dall'UE. Le relazioni bilaterali con Londra si fondano in larga parte sugli accordi bilaterali che la Svizzera ha concluso con l'UE. Il Consiglio federale vuole fare in modo che al momento dell'uscita effettiva del Regno Unito dall'UE le relazioni bilaterali tra i due Paesi continuino a poggiare su solide basi normative: l'obiettivo è di evitare un vuoto giuridico, garantire la certezza del diritto e rafforzare le relazioni bilaterali. Nell'anno in rassegna l'Amministrazione ha avviato importanti lavori preparatori nell'intento di mantenere i contatti con Londra e di preparare eventuali mandati di negoziazione, sulla base della strategia adottata nell'ottobre del 2016 dal Consiglio federale e del relativo mandato.

È ancora difficile prevedere lo sviluppo futuro dell'UE e quale sarà il nuovo assetto delle relazioni fra Londra e Bruxelles. Entrambi questi fattori potrebbero avere

importanti ripercussioni sulla politica europea del nostro Paese. Il Consiglio federale continuerà a operare con determinazione e con spirito costruttivo per il consolidamento e lo sviluppo della via bilaterale. A tal fine, seguirà con attenzione i mutamenti che interverranno nelle condizioni quadro della politica europea e nel 2017 farà il punto della situazione.

Il Consiglio federale intende proseguire l'intensa collaborazione instaurata con gli Stati vicini, tanto sui temi di politica europea quanto su questioni di altra natura. Le relazioni economiche e umane che legano la Svizzera ai suoi vicini risultano più intense di quelle che la legano ad altri Stati. Basti solo pensare al fatto che un quarto dei frontalieri europei lavora in Svizzera. Ad ogni modo, con i suoi vicini la Svizzera non solo condivide un forte interesse a mantenere relazioni stabili con l'UE, ma collabora anche intensamente in altri settori della politica estera. Un esempio in tal senso è dato, nell'ambito dell'OSCE, dalla buona collaborazione instaurata, oltre che con il Liechtenstein, con tre Stati che hanno assunto o assumeranno la presidenza dell'organizzazione, ossia la Germania (nel 2016), l'Austria (nel 2017) e l'Italia (nel 2018).

Testimonianza emblematica delle strette relazioni che legano la Svizzera ai suoi Stati vicini, oltre che riconoscimento del contributo fornito dal nostro Paese alla crescita comune del continente europeo, è stata la partecipazione – su invito del Consiglio federale in corpore – del presidente francese François Hollande, della cancelliera tedesca Angela Merkel, del primo ministro italiano Matteo Renzi, del cancelliere austriaco Christian Kern e del capo del Governo del Principato del Liechtenstein Adrian Hasler alla cerimonia di inaugurazione della nuova galleria di base del San Gottardo, svoltasi nel mese di giugno. Più in generale, l'anno in rassegna è stato contraddistinto dagli intensi contatti sviluppati con i nostri vicini. Progressi si sono registrati anche nella risoluzione di alcuni problemi bilaterali. Ad esempio, il 2 novembre è stato possibile parafare un accordo con la Francia concernente la fiscalità applicabile all'aeroporto di Basilea-Mulhouse. La conclusione di questo accordo permette di attuare un regime giuridico duraturo in campo fiscale e di assicurare l'ampliamento e l'attrattività dell'aeroporto binazionale. Una volta che l'UE avrà deciso di accordare l'eccezione dell'IVA nel settore svizzero dell'aeroporto, sarà possibile avviare le procedure nazionali per la firma e la ratifica del progetto di accordo. Viene confermata in tal modo la prassi vigente che prevede l'applicazione dell'IVA svizzera nel settore svizzero. In Svizzera l'accordo sarà sottoposto al Parlamento. Nell'ambito delle relazioni bilaterali è stato possibile approfondire altri specifici dossier, come l'accordo con l'Italia sulla cooperazione di polizia e doganale, entrato in vigore nel 2016.

1.3.2 Intensificazione e diversificazione dei partenariati internazionali

Così come definito nella Strategia di politica estera, lo sviluppo delle relazioni con partner internazionali si svolge su tre livelli. Per quanto riguarda il primo di essi, il Consiglio federale nel 2005 ha stilato un elenco di Paesi prioritari (USA, Giappone, Turchia, gli Stati BRICS) con i quali la Svizzera, in virtù del loro peso politico ed

economico, intende sviluppare rapporti di partenariato strategico. In quest'ambito, nell'anno in rassegna sono risultate particolarmente dinamiche le relazioni con la Cina. Importante, anche se assai impegnativo, si è rivelato il mantenimento di un dialogo continuo con la Turchia. Al secondo livello, la Svizzera negli ultimi anni ha allacciato strette relazioni con una serie di altri Stati del G-20. Questi sforzi, proseguiti anche nel 2016, hanno permesso di compiere importanti passi avanti, a livello qualitativo, nelle relazioni con il Canada e l'Argentina. Al terzo livello, la Svizzera si sforza di approfondire le relazioni con organizzazioni regionali extraeuropee. In questo settore, nel 2016 sono state adottate importanti misure. Nel complesso si può affermare che, nell'anno in rassegna, la Svizzera è riuscita a diversificare, e in alcuni casi a intensificare, i propri partenariati internazionali.

Per quanto riguarda le relazioni avviate nel 2005 con i Paesi prioritari, il partenariato con la Cina è stato senz'altro quello che nel 2016 ha registrato il maggiore dinamismo. In occasione di una visita del presidente della Confederazione a Pechino e a Shanghai, avvenuta in primavera, è stata decisa l'istituzione di un «partenariato strategico innovativo», mentre nei mesi di gennaio e di dicembre si sono svolte, sotto la conduzione del capo del DFAE, due tornate del dialogo politico tra i due Paesi. Nell'ambito del G-20, la Svizzera, grazie all'invito della presidenza cinese, ha potuto prendere parte alle due riunioni dei ministri delle finanze del G-20. All'inizio del 2017 il presidente cinese Xi Jinping effettuerà una visita di Stato in Svizzera.

La Svizzera ha rafforzato le proprie relazioni anche con l'India, il cui primo ministro è stato ricevuto in giugno a Ginevra dal presidente della Confederazione nell'ambito di un colloquio ufficiale. Le relazioni fra i due Paesi hanno un grande potenziale di sviluppo. A tale proposito va rilevato che, dopo due anni di interruzione, è stato possibile riavviare i negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELE e l'India. Le relazioni con il Brasile, il Sudafrica e il Giappone si sono sviluppate normalmente. Quelle con la Russia si sono intensificate e diversificate nel corso degli ultimi dieci anni. Anche dopo lo scoppio della crisi ucraina la Svizzera ha mantenuto il dialogo con Mosca, anche se esso si svolge attualmente all'insegna della diplomazia di gestione delle crisi ed è focalizzato su temi legati alla promozione della pace. L'anno in rassegna è stato contrassegnato da una visita a Mosca del capo del DFAE e da consultazioni politiche a livello di segretari di Stato.

La politica dei buoni uffici perseguita dalla Svizzera continua a rivestire un ruolo importante nelle relazioni con gli Stati Uniti. Sulla base delle relazioni particolari che le derivano dal mandato di potenza protettrice assunto in Iran per conto degli stessi USA, la Svizzera ha facilitato i negoziati riservati fra i due Paesi che in gennaio hanno portato al rilascio di undici persone. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha mantenuto stretti contatti con Washington. Dopo le elezioni presidenziali ci si è adoperati per allacciare i primi contatti con la nuova amministrazione di Donald Trump. Il Consiglio federale auspica che i rapporti con gli USA proseguano su un piano di stretta collaborazione. La Svizzera e gli USA sono partner commerciali e investitori importanti: basti pensare che negli USA le aziende svizzere danno impiego a mezzo milione di persone. Il potenziale di cooperazione è particolarmente elevato soprattutto nei settori della ricerca e dell'innovazione. Il Consiglio federale continuerà anche in futuro a difendere gli interessi del nostro Paese su dossier quali la liberalizzazione del commercio mondiale, il diritto internazionale, un ordinamento

mondiale regolamentato e fondato sul multilateralismo, nonché la lotta contro i cambiamenti climatici. La Svizzera è inoltre sempre disposta a offrire i suoi buoni uffici e la sua discrezione nell'accogliere lo svolgimento di negoziati.

Le relazioni con la Turchia sono state contrassegnate dagli avvenimenti di politica interna del Paese sul Bosforo. Alla luce di questi sviluppi, il Consiglio federale ha voluto instaurare con il Governo turco un dialogo aperto, diretto, critico e costruttivo al contempo. Numerose sono state le riunioni formali e informali che si sono succedute durante l'anno fra i ministri degli affari esteri. Il Consiglio federale ha condannato il tentato putsch e ha riconosciuto alla Turchia il diritto di difendersi dai colpi di stato e dagli attacchi terroristici. Ha espresso tuttavia la propria preoccupazione per l'ondata di licenziamenti e di arresti che hanno fatto seguito agli eventi di luglio, ricordando che la dichiarazione dello stato d'emergenza non esonera la Turchia dall'attenersi agli obblighi internazionali in materia di diritti umani. La Svizzera ha invitato a più riprese la Turchia al rispetto delle libertà fondamentali e dei principi dello Stato di diritto, nonché all'osservanza dei suoi impegni internazionali. Oltre che a livello di dialogo bilaterale, la Svizzera ha illustrato la propria posizione anche in seno a consessi multilaterali quali l'OSCE, il Consiglio d'Europa e l'ONU. In considerazione delle persistenti tensioni e del deterioramento della situazione nell'area sudorientale della Turchia, la Svizzera ha dichiarato a più riprese di essere disposta a fornire il proprio contributo attivo per un riavvicinamento delle parti, qualora le fosse fatta una richiesta in tal senso. A livello di relazioni bilaterali vanno rilevati i progressi registrati nei negoziati, conclusisi a fine anno, su un accordo di riammissione.

Per quanto riguarda altri Stati del G-20, va segnalato il dinamismo impresso alle relazioni con il Canada, intensificatesi grazie alle visite a Ottawa dei direttori del DFAE e del DATEC e a un incontro dei ministri degli affari esteri a New York e ad Amburgo. Un rinnovato impulso è stato impresso alle relazioni con l'Argentina, Paese che nel 2018 assumerà la presidenza del G-20. Le visite del presidente della Confederazione nella Corea del Sud e in Messico e della responsabile del DATEC in Indonesia hanno impresso anch'esse nuovo slancio alle relazioni con i rispettivi Paesi, così come quella del capo del DFAE in Arabia Saudita, incentrata sui buoni uffici della Svizzera. Gli sforzi profusi dalla Svizzera per intensificare le proprie relazioni internazionali non si sono però limitati agli Stati appartenenti al G-20: lo dimostrano la visita di Stato a Singapore del presidente della Confederazione e la visita in Nigeria del capo del DFAE. Con l'Iran, nell'anno in rassegna, si sono avuti numerosi contatti ai più vari livelli: nel quadro della visita ufficiale a Teheran del presidente della Confederazione, Svizzera e Iran hanno concordato un piano d'azione per il consolidamento delle relazioni bilaterali.

Progressi si sono registrati, infine, anche nell'attuazione dell'obiettivo volto a rafforzare la cooperazione con talune organizzazioni regionali. In luglio, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) ha riconosciuto alla Svizzera lo statuto di partner di dialogo settoriale. Ciò permetterà al nostro Paese di partecipare in futuro agli incontri di alto livello delle principali organizzazioni regionali nel Sud-Est asiatico e di approfondire la cooperazione con l'ASEAN su temi di interesse comune come il rafforzamento delle relazioni economiche, la cooperazione allo sviluppo e la riduzione del rischio di catastrofi. Dal canto suo, la Comunità Caraibi-

ca (CARICOM) ha approvato la richiesta della Svizzera di accreditare un ambasciatore che svolga funzione di osservatore presso la stessa organizzazione. Per quanto riguarda la Lega Araba, si è registrato un sensibile avanzamento dei lavori preparatori in vista dell'accreditamento di un ambasciatore e della firma di una dichiarazione di cooperazione. Rallegrante è stato pure il fatto che in Africa, nell'anno in rassegna, non soltanto è aumentato il numero dei contatti ministeriali, ma si è intensificata anche la cooperazione nel quadro regionale. In particolare, la Svizzera e l'Unione Africana si sono accordate su una dichiarazione d'intenti volta a rafforzare la cooperazione nel settore della pace. Inoltre, per la prima volta un ambasciatore svizzero è stato accreditato presso la Comunità dell'Africa orientale (EAC). La cooperazione con la «Intergovernmental Authority on Development» (IGAD), formalizzata dal 2014, prosegue in modo soddisfacente.

1.3.3 Buoni uffici e impostazione della globalizzazione in accordo con i valori svizzeri

Nel 2016 la crisi siriana è stata al centro dell'impegno svizzero per la pace e la sicurezza. Le attività svolte dal nostro Paese in questo contesto sono illustrate nel capitolo introduttivo del presente rapporto. In questa sede meritano di essere rilevati, sia pure sommariamente, tre aspetti. In primo luogo va osservato che la Svizzera si è adoperata intensamente per l'adozione di una soluzione politica. In tal senso, non soltanto ha sostenuto gli sforzi in favore della pace profusi dall'inviato speciale dell'ONU, Staffan de Mistura, a Ginevra, ma ha anche promosso una serie di altre iniziative di dialogo, in parte di carattere informale. Diversi incontri e negoziati sulla Siria, organizzati nel quadro della diplomazia di crisi istituita su scala internazionale, si sono svolti in territorio svizzero. Secondariamente, la Svizzera si è adoperata affinché venisse combattuta l'impunità e per il rispetto del diritto internazionale umanitario. In terzo luogo, ha fornito aiuto umanitario alle popolazioni toccate dal conflitto, promuovendo il rafforzamento della loro resilienza.

Considerate le incertezze riguardo al conseguimento di una soluzione politica in Siria, nel 2017 l'impegno della Svizzera a sostegno delle popolazioni locali risulterà particolarmente importante. Dall'inizio delle ostilità, nel 2011, il nostro Paese ha investito più di 250 milioni di franchi in missioni di aiuto umanitario e per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni bisognose. Per il 2017 sono stati stanziati ulteriori 66 milioni di franchi, destinati all'aiuto umanitario e al rafforzamento della resilienza. Il sostegno nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e per una migliore protezione dei rifugiati verrà rafforzato anche in Giordania, Libano e Turchia. Inoltre, nel 2017 il DFAE prevede di aprire un ufficio umanitario a Damasco: grazie ad esso l'aiuto fornito dal nostro Paese potrà essere dispiegato nel modo più efficace possibile. Al contempo, questo ufficio permetterà alla Svizzera di proporsi come un attore credibile e in tal senso potrà sostenere l'attività delle organizzazioni umanitarie e fornire il proprio contributo nell'opera di soccorso al maggior numero di persone bisognose. Nelle intenzioni del Consiglio federale, il rafforzato impegno della Svizzera non è tuttavia volto unicamente a migliorare le prospettive in loco della popolazione. Il 9 dicembre ha infatti deciso che, nel 2017 e nel 2018, la Svizzera accoglierà altre 2000 persone particolarmente vulnerabili, alle quali l'Alto

Commissariato delle Nazioni Unite per rifugiati (ACNUR) ha già riconosciuto lo statuto di rifugiato.

Oltre che in Siria, nell'anno in rassegna la Svizzera è stata coinvolta nella gestione di numerosi altri conflitti. Essa ha continuato a sostenere gli sforzi di pace che l'ONU sta approfondendo nello Yemen e in Libia. Ha inoltre partecipato in modo sostanziale alle iniziative in favore della pace condotte dall'OSCE. Per quanto riguarda il conflitto in Ucraina, il nostro Paese ha messo a disposizione un coordinatore per il gruppo di lavoro umanitario nel quadro del gruppo di contatto trilaterale; inoltre ha distaccato un capo supplente e una dozzina di monitori per la missione di osservazione dell'OSCE in Ucraina (SMM), nonché il capo della missione dell'OSCE per l'osservazione delle frontiere. Oltre al vasto impegno svolto al fianco dell'OSCE, in Ucraina la Svizzera ha preso parte alla missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile, ha appoggiato le attività del Consiglio d'Europa e dell'ONU e ha messo le proprie competenze al servizio del nuovo ministero ucraino incaricato della gestione dei territori temporaneamente occupati e degli sfollati interni. La Svizzera è attiva anche nella gestione dei conflitti che divampano nel Caucaso meridionale: anche nel 2017 invierà in quella regione il suo incaricato speciale della presidenza OSCE.

Sono sempre numerose le richieste alla Svizzera per ottenere il sostegno dei suoi buoni uffici. Nell'anno in rassegna queste richieste le hanno dato modo di partecipare a una ventina di processi di mediazione. L'esperienza e la credibilità di cui gode il nostro Paese in materia di accompagnamento delle trattative, unite alle competenze che può mettere in campo in questioni quali la ripartizione del potere, gli permettono di fornire un contributo molto importante nell'attuale contesto mondiale. Per questa ragione, la Svizzera continua a sviluppare le proprie capacità di mediazione. In collaborazione con il DFAE, il Politecnico federale di Zurigo sta approntando un curriculum di studi internazionali («Master of Advanced Studies») incentrato sulla promozione della pace e la composizione dei conflitti. Questa iniziativa dovrà permettere alla Svizzera, agli Stati partner e alle organizzazioni internazionali di ampliare la cerchia di diplomatici e di esperti dotati del bagaglio di competenze necessario ad affrontare le attuali complesse sfide legate ai processi di pace. Ne uscirà rafforzato anche il ruolo della Svizzera quale centro mondiale di competenze in materia di mediazione.

Il sostegno alla mediazione fornito nel 2016 dal nostro Paese non ha riguardato soltanto la Siria e l'Ucraina, ma anche Paesi come la Colombia, dove la Svizzera, tra l'altro, ha fornito la propria consulenza ai fini dell'elaborazione di un accordo definitivo di cessate il fuoco e per promuovere la partecipazione al processo di pace dei rappresentanti della società civile. In Myanmar ha proseguito la sua attività di assistenza alle parti in vista dei loro futuri negoziati. Si è inoltre impegnata in processi di dialogo nel Kosovo e nel quadro del proprio impegno a favore della riconciliazione palestinese. La Svizzera, anche in virtù del particolare ruolo svolto in questo processo di riconciliazione, ha pure preso parte all'iniziativa promossa dalla Francia per rilanciare i negoziati in vista di una soluzione a due Stati nel quadro del conflitto nel Vicino Oriente. Pure attraverso la promozione del dialogo e l'intermediazione si esplica l'attività della Svizzera in qualità di potenza protettrice, mandato che ha assunto per gli Stati Uniti e l'Iran dal 1980 e per la Russia e la Georgia dal 2008. In

caso di rottura dei rapporti diplomatici fra due Paesi la Svizzera può vantare una lunga tradizione per quanto riguarda la rappresentanza degli interessi diplomatici e consolari, e in una realtà multipolare come quella odierna questa sua competenza potrebbe acquisire di nuovo una particolare importanza. Nel febbraio del 2016 l'Iran e l'Arabia Saudita hanno dato il loro accordo di principio a che la Svizzera rappresenti i loro interessi reciproci. Teheran e Riad non sono comunque ancora riuscite ad accordarsi sulle modalità di adempimento del mandato di potenza protettrice.

I buoni uffici della Svizzera inglobano anche le sue attività di Stato ospite. Sede tradizionalmente deputata ad accogliere colloqui di pace, il nostro Paese è apprezzato per la discrezione e la professionalità dell'appoggio che sa fornire. Oltre agli incontri sulla Siria, tenutisi a Ginevra e a Losanna, il 2016 ha registrato lo svolgimento al Mont Pèlerin, nel Cantone di Vaud, dei negoziati sulla riunificazione di Cipro. La loro prosecuzione, prevista a Ginevra per l'inizio del 2017, dovrebbe sfociare in un esito positivo. In linea generale, anche nell'anno in rassegna il Consiglio federale si è adoperato per il rafforzamento della Svizzera nel suo ruolo di Stato ospite. Particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione della Ginevra internazionale quale centro della governance mondiale. Anche in questo caso, la Svizzera si propone di migliorare il coordinamento dei vari attori e degli strumenti adottati. Si vuole fare in modo che la Ginevra internazionale rimanga all'avanguardia per quel che riguarda l'offerta di luoghi propizi allo scambio di idee e al rafforzamento delle sinergie. In tale intento rientra l'istituzione, nel 2016, di alcune piattaforme di cooperazione consacrate all'azione umanitaria e al disarmo. Al contempo è stata ampliata la sfera d'azione di altre piattaforme già esistenti, operanti nei settori del consolidamento della pace, della lotta alla criminalità organizzata, di Internet, della salute mondiale e dell'ambiente. Progressi si sono pure registrati per quanto riguarda gli sforzi volti a far sì che tutti gli Stati membri dell'ONU siano rappresentati a Ginevra da una sede permanente. Nella città sul Lemano, Guyana ha aperto di recente una sua rappresentanza, mentre hanno espresso la volontà di fare altrettanto Antigua e Barbuda, Gambia, Papua Nuova Guinea, St. Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, São Tomé e Príncipe, Tonga e Vanuatu. Nel 2016 il Consiglio federale ha inoltre firmato un accordo di sede con la segreteria del Trattato sul commercio delle armi.

Oltre a prestare i suoi buoni servizi, nel 2016 la Svizzera ha operato attivamente nel settore della promozione civile della pace. A titolo esemplificativo si può menzionare il suo impegno a favore dell'analisi del passato, fra l'altro nelle Filippine, e la sua attività di sostegno alla condotta dei processi istituzionali, segnatamente nello Sri Lanka. Un ulteriore esempio è dato dall'impegno profuso nella difesa dei diritti delle minoranze religiose ed etniche. Per operare su questi fronti, la Svizzera si mobilita in seno a consessi multilaterali quali l'Assemblea generale delle Nazioni Unite e il Consiglio dei diritti dell'uomo. Essa interviene anche a livello bilaterale per lottare contro il razzismo e la xenofobia, esigendo al contempo il rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze particolarmente vulnerabili. Ad esempio, in questo settore nel 2016 ha sostenuto alcuni progetti in Siria e in Irak. Il nostro Paese si è inoltre associato alla Norvegia nell'istituzione di un seminario internazionale dedicato alla riflessione sui vari approcci e le iniziative a tutela delle minoranze religiose. Anche nell'ambito del suo aiuto umanitario, la Svizzera fornisce il proprio contributo alla protezione delle minoranze religiose ed etniche vittime di persecuzioni. Inoltre,

utilizza le consultazioni politiche bilaterali e i dialoghi sui diritti umani per tematizzare i diritti delle minoranze e la non discriminazione.

La promozione dei diritti umani rappresenta una priorità della politica estera svizzera. Nella legislatura corrente essa è incentrata sull'attuazione della strategia per i diritti umani del DFAE che prevede tre punti focali: la promozione dell'universalità, l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti umani, la garanzia di coerenza nel contesto internazionale di riferimento e il rafforzamento dei meccanismi alla base dei diritti umani nonché un migliore coinvolgimento degli attori determinanti. Per lanciare un segnale contro una situazione dei diritti umani che sta degradandosi in molti Stati, la Svizzera si impegna fra l'altro a finanziare meglio le attività in materia di diritti umani dell'ONU. Per il pilastro dei diritti umani dell'ONU è utilizzato attualmente solo il 3,5 per cento del preventivo ordinario dell'ONU. Nel 2016 la Svizzera ha devoluto un contributo volontario di 5 milioni di franchi all'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani (UNHCHR). Essa partecipa in particolare al finanziamento del monitoraggio in materia di diritti umani in Siria, in Ucraina e nello Yemen. Ha inoltre finanziato la presenza dell'UNHCHR nel Territorio palestinese occupato e in Honduras. Mediante un contributo politico e finanziario per l'attuazione dello «Human Rights up Front Initiative» la Svizzera sostiene inoltre l'integrazione dei diritti umani in tutta l'ONU. Ha inoltre rafforzato il suo impegno per l'abolizione della pena di morte. Il Consiglio federale ha altresì adottato un piano d'azione nazionale per l'attuazione dei principi direttivi dell'ONU per l'economia e i diritti umani.

Nei Paesi partner della cooperazione internazionale la Svizzera sostiene uffici governativi i cui settori di competenze sono i diritti umani, le istituzioni nazionali dei diritti umani (Afghanistan, Nepal, Pakistan, Bangladesh, Territorio palestinese occupato, Bolivia) come anche una varietà di organizzazioni della società civile. Grazie al suo impegno marcato nella riforma del settore giudiziario, ad esempio in Bosnia, nel Tagikistan o in Bolivia, essa promuove il rispetto degli standard in materia di diritti umani e un migliore accesso alla giustizia per la popolazione, in particolare da parte di gruppi discriminati. La Svizzera ha consolidato i diritti delle donne e delle ragazze grazie a programmi bilaterali di cooperazione internazionale volti a prevenire la violenza di genere, ad esempio in Bolivia e Mongolia, mediante un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel comitato ONU contro la discriminazione della donna, e contributi a UNO Women e al Fondo ONU per la popolazione. Oltre all'elaborazione dei conflitti e alla promozione dei diritti umani, l'impegno per la pace e la sicurezza si concentra sulla ricerca di risposte comuni alle sfide globali. Ispirata dai suoi valori, la Svizzera si impegna per un multilateralismo funzionante in grado di dare un'impronta alla globalizzazione. Anche qui essa è chiamata a costruire ponti. Un'esigenza centrale in questo ambito sono un ordinamento internazionale basato su norme e organizzazioni internazionali operanti.

A livello regionale la Svizzera si adopera in particolare per il rafforzamento dell'OSCE. Dal 2014, anno della sua presidenza, essa si è fatta promotrice di un dialogo inclusivo su questioni fondamentali della sicurezza europea e vede di buon occhio i passi intrapresi in questa direzione dal Consiglio dei ministri ad Amburgo. La Svizzera persegue una collaborazione più intensa in tutte e tre le dimensioni

dell'OCSE. Essa sostiene gli sforzi per lanciare colloqui sul controllo delle armi convenzionali in Europa e per aggiornare il documento di Vienna sulle misure volte a costruire la fiducia e la sicurezza. Quale Stato neutrale, essa intende contribuire ancora attivamente a ridurre il fossato fra le posizioni in parte molto distanti in materia di controllo degli armamenti. Parimenti si adopera per misure che rafforzino la fiducia nel settore economico e per un ruolo centrale dell'OSCE nel promuovere la connettività economica nello spazio OSCE. Un'altra priorità è il miglioramento del rispetto degli impegni assunti nell'ambito dei diritti umani e delle libertà fondamentali, come pure in questioni inerenti alla democrazia e allo Stato di diritto. Essa si è anche adoperata in seno all'OSCE per un approccio globale in materia di migrazione.

A livello globale il rafforzamento dell'ONU è al primo posto. Da anni la Svizzera profonde sforzi per riformare i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza e coordina il gruppo «Accountability, Coherence, Transparency», a cui appartengono 25 membri. In questo quadro la Svizzera ha fatto sì che la nomina del nuovo segretario dell'ONU per il 2016 avvenisse secondo una procedura chiaramente strutturata e trasparente. Dopo la sua nomina a segretario generale dell'ONU, Antonio Guterres ha dichiarato di voler introdurre la prevenzione nell'ONU, inserendola fra le sue priorità e attribuendole un peso maggiore. Questo è in sintonia con una delle esigenze chiave della politica svizzera per l'ONU. Con l'«Appello del 13 giugno» la Svizzera ha lanciato in giugno una chiamata internazionale per rafforzare la prevenzione dei conflitti. Concretamente sarà conferita un'importanza maggiore ai diritti umani per la prevenzione dei conflitti e alla collaborazione fra il Consiglio dei diritti umani a Ginevra e il Consiglio di sicurezza a New York. Settanta Stati hanno aderito a questo appello, che nel 2017 diverrà operativo. La Svizzera fornisce anche un contributo per una migliore operatività sostenendo gli sforzi di riforma finalizzati a un'amministrazione più efficace dell'ONU. Nell'anno in rassegna è stata inoltre portata avanti la candidatura della Svizzera quale membro non permanente del Consiglio di sicurezza per il periodo 2023/24. La Svizzera può e deve contribuire a elaborare soluzioni accettabili nel Consiglio di sicurezza.

Nel costruire la globalizzazione nel settore della sicurezza l'impegno mondiale contro il terrorismo riveste grande importanza. La Svizzera pone anche qui un accento sulla prevenzione e sul rispetto del diritto internazionale. Essa si occupa inoltre in particolare della situazione dei bambini e dei giovani. Nell'ambito del «Global Counterterrorism Forum» (GCTF) ha lanciato un'iniziativa sul diritto penale minorile che è sfociata in settembre nell'adozione del «Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context». Sempre nel GCTF, sono iniziati nell'autunno 2016 i lavori relativi a un'iniziativa anglo-svizzera. Questa si prefigge di raccogliere buone pratiche nazionali per allontanare da Internet i contenuti illegali e per disporre di una comunicazione strategica contro l'estremismo violento. Tali buone pratiche saranno poi adottate quali raccomandazioni all'incontro ministeriale del GCTF nel settembre 2017. Un'ulteriore importante tematica riguarda l'impegno a favore di un cyberspazio aperto, libero e sicuro, la cui fruizione sia basata su regole chiare. Anche qui la Svizzera si impegna fra l'altro nel quadro dell'ONU per norme di comportamento statali globali e l'applicazione del diritto internazionale vigente. Inoltre essa partecipa al processo OSCE per l'adozione di misure volte a costruire la fiducia nel cyberspazio. La situazione in materia di con-

trollo globale degli armamenti, disarmo e non proliferazione di armi è attualmente difficile. La Svizzera parteciperà ai negoziati sul divieto di armi nucleari, che prenderanno inizio nel 2017, con l'intento di costruire ponti e di evitare un'ulteriore polarizzazione della comunità internazionale su questo tema. Per ottenere un effetto positivo nell'ambito del disarmo nucleare è indispensabile un sostegno il più ampio possibile a un eventuale divieto di armi nucleari. Inoltre, nel giugno 2017 la Svizzera assumerà la presidenza del gruppo di controllo delle esportazioni di Stati fornitori di armi nucleari (NSG), che comprende 48 Stati. Qui si tratta soprattutto di trovare una risposta consensuale al problema delle domande di adesione di Paesi che non sono membri del Trattato di non proliferazione di armi nucleari.

L'impegno svizzero per il diritto internazionale è in questo momento più importante che mai. Una priorità è rappresentata dal rispetto più ampio del diritto umanitario internazionale. In questo contesto, per incarico della 32^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa la Svizzera e il CICR hanno proseguito i loro sforzi per ottenere il consenso in merito all'istituzione di un forum statale per le Convenzioni di Ginevra. A questo riguardo hanno potuto essere concretizzate le modalità per il proseguimento dei negoziati sulle funzioni e sulle caratteristiche di un forum statale e abbozzate le tappe fino alla 33^a Conferenza internazionale prevista per il 2019. Parimenti la Svizzera ha proseguito con decisione le sue azioni per la restituzione di averi patrimoniali acquisiti illecitamente da parte di persone politicamente esposte. Negli ultimi 25 anni ha restituito ai Paesi di provenienza averi di dattatori e potenti pari a circa due miliardi di franchi, assumendo con la sua politica proattiva in questo ambito un ruolo di precursore. Nell'anno in rassegna è entrata in vigore la legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP)³. Il Consiglio federale e il Governo della Repubblica federale della Nigeria hanno inoltre firmato una dichiarazione d'intenti sulla restituzione di 321 milioni di dollari USA. In generale la Svizzera si impegna intensamente nel quadro bilaterale e multilaterale nella lotta alla corruzione, che sta diventando un tema di politica estera viepiù importante. La Svizzera ha partecipato fra l'altro al Gruppo di lavoro del G-20 sulla lotta alla corruzione e il capo del DFAE ha preso parte al vertice anticorruzione a Londra.

1.3.4 Impegno esteso per uno sviluppo e un benessere sostenibili

Per lo sviluppo sostenibile è disponibile con l'Agenda 2030 un quadro globale condiviso da tutti gli Stati. Questa Agenda ha la volontà di non lasciare indietro nessuno e mostra con i suoi 17 obiettivi universalmente validi di voler rispondere alle sfide in modo globale. Essa rappresenta un segnavia nella configurazione della globalizzazione. Il 2016 è stato il primo anno d'attuazione dell'Agenda 2030. La Svizzera si è impegnata a livello nazionale e internazionale per contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ed è stata tra i primi a presentare in estate all'ONU la sua strategia di realizzazione. Parallelamente il Consiglio federale ha

³ RS 196.1

avviato l'attuazione dei principi contenuti nel messaggio concernente la collaborazione internazionale 2017–20, già menzionato.

Con l'attuazione dell'agenda 2030 la Svizzera è attenta a evitare per quanto possibile contraddizioni fra le diverse politiche settoriali e trasversali, in politica interna e anche nelle misure adottate in politica estera. Esempi a questo riguardo sono la promozione di una maggiore trasparenza nel commercio di materie prime oppure la politica già menzionata volta a evitare flussi finanziari abusivi e illeciti in provenienza dai Paesi in sviluppo. In tal modo il Consiglio federale rafforza il suo attuale impegno per una maggiore coerenza politica per lo sviluppo e fornisce un importante contributo a una coerenza ampiamente condivisa per lo sviluppo sostenibile. I risultati conseguiti nel 2016 dalla cooperazione internazionale consentiranno alla Svizzera di stilare nel 2018 un rendiconto sul raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile sulla base di indicatori scelti. Con il suo impegno in processi internazionali in corso in determinati settori, fra l'altro mediante accordi multilaterali e bilaterali, programmi (ONU) regionali e globali, la Svizzera contribuisce a promuovere le tre dimensioni bersaglio dello sviluppo sostenibile: l'ambito sociale, l'ambito economico e l'ambito ambientale.

Anche nell'ambito della cooperazione allo sviluppo la Svizzera si adopera in modo coerente per promuovere i diritti umani e le riforme democratiche. In Armenia ha sostenuto un processo di aggregazione dei comuni e diverse decine di migliaia di cittadini approfittano da quest'anno di buoni servizi pubblici. In Mongolia, il Governo ha portato avanti con il sostegno della Svizzera la decentralizzazione e abbozzato un disegno di legge sui diritti relativi alla democrazia diretta. Nel Niger la Svizzera si è impegnata per elezioni trasparenti e pacifiche, nonché per un'informazione equilibrata da parte dei media contribuendo in tal modo al processo di transizione verso la democrazia. In Tunisia, Paese che si sta aprendo politicamente, la Svizzera ha contribuito allo svolgimento di elezioni improntate alla lealtà e alla trasparenza e alla riforma della giustizia. In Nicaragua e Honduras, dove la repressione è in aumento e la violenza è diffusa, la Svizzera ha intensificato i suoi sforzi a favore della società civile, dell'accesso all'informazione e della protezione dei diritti umani.

Nell'ambito della formazione, la Svizzera ha ampliato il suo aiuto. Ha fornito un sostegno alla formazione professionale in più di 25 Paesi in sviluppo o in transizione. La costituzione di un comitato di donatori evidenzia un importante sviluppo nella collaborazione con altri donatori che dispongono anch'essi di un esemplare sistema di formazione professionale duale. Grazie alla riforma dei servizi pubblici di collocamento in Bosnia ed Erzegovina, il tasso di collocamenti di persone senza lavoro ha fatto un balzo nel 2016 passando dal 15 al 40 per cento; 35 scuole professionali hanno introdotto un modello ispirato alla formazione professionale duale e più di 3900 giovani hanno trovato lavoro. La cooperazione nel settore della formazione è stata sviluppata anche nei Paesi dal contesto fragile. Formazioni professionali destinate ai giovani sono ad esempio state finanziate in un campo profughi in Kenya.

Anche nel 2016 la Svizzera ha attinto alle sue conoscenze per gestire le sfide globali: alla 22^a Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici, tenutasi in settembre in Marocco, la Svizzera ha contribuito a mobilitare efficacemente la società civile e i giovani a sostegno degli obiettivi climatici. Alla 28^a Conferenza delle parti contraenti del Protocollo di Montreal la Svizzera

si è adoperata con successo per inserire nel protocollo sostanze a elevato potenziale di effetto serra, un ulteriore importante passo verso l'attuazione dell'obiettivo sul clima di Parigi. Nel 2016, sollecitati attivamente dalla Svizzera, i Paesi BRICS hanno acconsentito a sostenere finanziariamente modelli innovativi di finanziamento e di coordinamento in materia di ricerca e sviluppo di medicinali contro malattie diffuse soprattutto nei Paesi in sviluppo. Inoltre la Svizzera ha approfondito i partenariati nell'ambito della collaborazione internazionale e assolto la sua responsabilità quale promotrice politica e catalizzatrice delle fonti di finanziamento. Un progetto con Nestlé e con il Ministero vietnamita dell'agricoltura ha ridotto l'impronta idrica della produzione locale di caffè. Nel 2016 la Svizzera si è anche impegnata intensamente quale membro del Consiglio d'amministrazione nel consorzio internazionale per la ricerca agraria per lo sviluppo di nuove specie di colture resistenti ai mutamenti climatici.

L'impegno della Svizzera in temi centrali nelle interfacce sempre più importanti fra sviluppo e pace è illustrato dettagliatamente nel numero 3.3.7. Per quanto riguarda la prevenzione dell'estremismo violento, che il Consiglio federale ha individuato quale priorità di politica estera nel settore della lotta al terrorismo, nel 2016 l'attenzione era focalizzata sull'attuazione del piano d'azione di politica estera del DFAE su questo tema, pubblicato in aprile. La Svizzera intende sostenere Stati e comunità interessate nel formare contesti sociali in cui le persone non si lascino coinvolgere dalla violenza estremista. Agendo sulle cause immediate e strutturali si vuole evitare di alimentare l'estremismo violento. Ciò richiede un impegno a lungo termine in contesti di conflitto, in transizione e fragili. Si rivelano quindi particolarmente importanti gli strumenti della cooperazione allo sviluppo e della sicurezza umana. Il piano d'azione pone l'accento sul lavoro con le donne e i giovani quali attori di una svolta positiva. La Svizzera si adopera, da un lato, con alcuni progetti intesi a prevenire l'estremismo violento. Ad esempio, in occasione di una visita del capo del DFAE in Tunisia sono state concretizzate le possibilità di azioni congiunte in questo ambito. La Svizzera sostiene già un progetto in una periferia emarginata di Tunisi allo scopo di aumentare l'integrazione sociale e politica dei giovani favorendo la loro partecipazione alla gestione governativa locale. Dall'altro, essa profonde sforzi anche sul piano multilaterale e con organizzazioni partner. Insieme all'ONU la Svizzera ha condotto in aprile una conferenza di alto livello allo scopo di promuovere il piano d'azione PVE del segretario generale dell'ONU e gli scambi internazionali su questa tematica. Essa sostiene inoltre il «Global Community Engagement and Resilience Fund» con sede a Ginevra, che ha lanciato in diversi Stati progetti volti a prevenire l'estremismo violento.

In relazione a un secondo tema trasversale, vale a dire «acqua e sicurezza», la Svizzera si è fatta promotrice negli ultimi anni di diverse iniziative regionali e globali nella diplomazia dell'acqua (Blue Peace). L'anno in rassegna era incentrato sui lavori del Gruppo per l'acqua e la pace istituito a Ginevra a fine 2015. Questo organo, costituito da personalità indipendenti provenienti da 15 Stati, presenterà nel 2017 raccomandazioni per rafforzare la struttura globale in materia di prevenzione e composizione di conflitti causati dall'utilizzazione delle risorse idriche. Si mostrerà anche come l'acqua, invece di essere causa di conflitti, possa assurgere a propulsore della cooperazione fra Stati e della pace. La Svizzera si adopera anche affinché questa tematica sia integrata più fortemente in seno all'ONU. Su iniziativa dei

ministri degli affari esteri di Senegal, Costa Rica, Slovenia e Svizzera, quest'ultima ha organizzato un evento di alto livello su questo tema ai margini della 71^a Conferenza generale dell'ONU. Ha sostenuto inoltre gli sforzi per inserire il tema «Acqua, pace e sicurezza» nell'Agenda del Consiglio di sicurezza. Al Vertice della Francofonia in Madagascar ha pure evidenziato questa problematica.

La Svizzera prosegue il suo impegno nell'ambito della politica estera anche nel terzo tema trasversale «Fuga e migrazione». Essa si concentra su tre settori d'azione sul posto: in primo luogo la protezione degli sfollati, in secondo luogo l'incentivo all'indipendenza economica e sociale mediante le possibilità di formazione e reddito per migliorare le prospettive individuali a medio e lungo termine e in terzo luogo la prevenzione, vale a dire l'elaborazione delle cause della fuga. In tutti questi settori d'azione la Svizzera ricorre ai suoi diversi strumenti in modo coordinato e mirato nel senso di una politica estera interdepartimentale in materia di migrazione. L'impegno a questo riguardo è illustrato esaurientemente nel capitolo sulle priorità nel numero 3. Uno strumento importante della politica estera in materia di migrazione sono i partenariati bilaterali sulla migrazione con la Serbia, il Kosovo, la Bosnia e Erzegovina, la Nigeria e la Tunisia. Nel 2016 la Svizzera ha aiutato in tal modo la Tunisia nell'elaborazione di una legge sull'asilo. Attualmente si sta valutando la costituzione di altri partenariati in materia di migrazione, che si basano su un approccio esteso e cooperativo e sono completati da misure nel settore dello sviluppo e della cooperazione.

Anche riguardo al tema «Fuga e migrazione» si tratta inoltre di una sfida globale per la quale occorre trovare risposte globali. La Svizzera ha partecipato attivamente anche ai lavori del primo Vertice ONU sui rifugiati e migranti che ha avuto luogo in settembre. Nell'ambito di tale incontro al Vertice è stato deciso che, entro il 2018, andranno elaborate due normative quadro globali («Global Compact») per gestire la situazione dei rifugiati e dei migranti. Insieme al Messico, la Svizzera è stata incaricata dal presidente della 71^a Conferenza generale dell'ONU di agevolare i colloqui sulle modalità del processo negoziale per la normativa quadro sulla migrazione. Anche per questa normativa si tratterà di costruire ponti. Occorrerà, ad esempio, riconoscere che possono venire a trovarsi in situazioni vulnerabili anche persone che non sono protette dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, sia a causa di catastrofi naturali sia a causa delle conseguenze dei cambiamenti climatici. Con l'iniziativa Nansen la Svizzera ha contribuito ad allestire per queste persone un'agenda internazionale per la loro protezione.

Pure nell'interfaccia tra pace e sviluppo sostenibile agisce in definitiva l'aiuto umanitario. Dato che le crisi diventano viepiù complesse e durano più a lungo, anche la prestazione dell'aiuto umanitario diviene più impegnativa conferendo nel contempo all'aiuto umanitario un'importanza maggiore. Non si tratta solo di fornire aiuto d'emergenza, ma anche di dare speranza alle persone colpite – un segno che il mondo non rimane indifferente al loro destino. Con la sua tradizione umanitaria e la sua credibilità, la Svizzera gioca un ruolo particolare in questo contesto. In Ucraina la Svizzera è ancora l'unico Stato che organizza i trasporti umanitari che attraversano la linea di contatto. Nell'anno in rassegna, due trasporti ferroviari hanno raggiunto i territori in entrambe le parti della linea di contatto portando equipaggiamenti per il trattamento dell'acqua potabile e medicinali. In Siria la Svizzera ha consegnato

in luglio alla Mezzaluna Rossa arabo-siriana (SARC) dodici nuove ambulanze, che erano state richieste urgentemente. Queste ambulanze sono state impiegate anche nell'ambito dell'evacuazione della popolazione civile ad Aleppo a metà dicembre. Anche ad Haiti la Svizzera ha prestato aiuto d'emergenza dopo il passaggio dell'uragano in ottobre soccorrendo oltre 100 000 persone. La Svizzera potenzierà ulteriormente l'aiuto umanitario conferendo la priorità anche nel 2017 alla crisi in Siria. Essa si adopererà ulteriormente per migliorare l'accesso all'aiuto umanitario e il rispetto dei principi umanitari, sul posto ma anche a livello multilaterale, come ha già fatto al Vertice umanitario mondiale di Istanbul.

Riguardo alla priorità «Sviluppo sostenibile e benessere», nella strategia di politica estera del Consiglio federale figurano anche gli sforzi per instaurare condizioni quadro internazionali volte a favorire il benessere. Il benessere della Svizzera è necessariamente connesso con gli sviluppi in Europa e con gli importanti centri economici e finanziari mondiali. Alla luce della crescente pressione sull'ordinamento internazionale liberale, risulta particolarmente significativo l'impegno della Svizzera nel formare la globalizzazione in ambito economico, nel promuovere la partecipazione di altri Paesi al commercio internazionale e nell'abilitare viepiù i Paesi in sviluppo a mobilitare le proprie risorse fiscali.

Sotto la presidenza cinese, la Svizzera (come già sotto la presidenza russa nel 2013) è stata invitata a partecipare al segmento finanziario del G20 e al gruppo di lavoro anticorruzione del G20. In questo quadro la Svizzera si è attivata a favore di un'economia mondiale stabile e per l'adozione di misure strutturali che promuovano la crescita e ha formulato proposte di riforma del sistema finanziario internazionale. Al riguardo si tratta anche di contrastare le disegualgiance globali. Su invito della Germania, la Svizzera potrà partecipare anche nel 2017 ai lavori in ambito finanziario e, in particolare, all'incontro dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali e all'incontro dei gruppi anticorruzione del G20.

Nell'attuazione degli standard globali in questioni finanziarie e fiscali internazionali sono stati intrapresi importanti progressi. Gli sforzi della Svizzera per una piazza finanziaria stabile e conforme dal profilo fiscale, competitiva e integra sono stati internazionalmente riconosciuti, segnatamente grazie ai buoni risultati nelle verifiche dei Paesi del «Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali» e del «Groupe d'action financière» (GAFI). Il primo ha valutato la collaborazione con l'estero nel settore dell'assistenza amministrativa in materia fiscale, mentre il secondo si è espresso sulla qualità del dispositivo svizzero per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le valutazioni positive sono d'importanza centrale per l'accettazione internazionale della piazza finanziaria nel contesto attuale.

Infine la Svizzera si è anche adoperata per il rafforzamento della sua rete di accordi bilaterali di libero scambio. In aprile è stato firmato un accordo di libero scambio con le Filippine. Nell'ambito dell'AELS sono in corso negoziati per la sottoscrizione di accordi di libero scambio con l'India, l'Indonesia, il Vietnam, la Malaysia, il Messico, il Cile e l'Ecuador. I colloqui preliminari con gli Stati del Mercosur Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay hanno potuto essere conclusi, ciò che dà il via libera alla ripresa dei negoziati. Il Consiglio federale seguirà da vicino le ulteriori discussioni sul partenariato transatlantico in materia di commercio e investimenti e

sul partenariato transpacifico. Si adopererà anche in futuro per un'economia nazionale svizzera aperta e per un commercio mondiale equo.

2 Tema prioritario: impegno della Svizzera a favore della pace e dello sviluppo nelle regioni di crisi dalla Siria al Sahel

2.1 Introduzione

Negli ultimi anni il contesto regionale allargato svizzero ed europeo è stato segnato dal proliferare di crisi e conflitti. A *Est*, il conflitto ucraino ha rinfocolato la crisi, già latente da anni, dell'ordine di pace europeo. Le relazioni tra la Russia e l'Occidente e i conflitti irrisolti, geograficamente vicini sia alla Russia sia all'UE, sono tornati a essere una delle priorità della politica di sicurezza europea. Le regioni a *Sud* dell'Europa vivono da tempo situazioni di crisi e instabilità. Negli ultimi anni tutte queste difficili situazioni si sono nuovamente accentuate e si ripercuotono in modo più diretto e tangibile rispetto al passato sull'Europa, e dunque anche sulla Svizzera. Le priorità di politica estera del nostro Paese comprendono sia il superamento della crisi della sicurezza europea sia la promozione della pace e dello sviluppo sostenibili nelle regioni a Sud del Mediterraneo.

Il presente capitolo tematizza le sfide legate all'arco di crisi a Sud dell'Europa e l'impegno elvetico per farvi fronte. Illustra gli sviluppi e le misure adottate dalla Svizzera in questo territorio sconfinato che si estende su più regioni dal Vicino e Medio Oriente⁴ attraverso il Nord Africa⁵ fino al Corno d'Africa⁶ e comprende i Paesi del Sahel e quelli attorno al Lago Ciad⁷. Occorre sottolineare che la crisi non riguarda tutti i 34 Stati situati in quest'area. Inoltre, le sfide da affrontare sono molto diverse a seconda della regione e anche all'interno delle regioni stesse. Rimane tuttavia il fatto che nella regione a Sud dell'Europa si assiste sempre più a un accumularsi dei fattori di crisi. Attualmente al centro della politica mondiale vi sono in particolare il Vicino e il Medio Oriente, contrariamente alle previsioni fatte solo pochi anni fa secondo cui a dominare l'ordine del giorno della politica di sicurezza internazionale sarebbero presto stati gli sviluppi e le tensioni nella regione Asia Pacifico. Il presente capitolo non pretende di fornire una visione esaustiva delle dinamiche molto diverse – e indubbiamente anche positive – nei Paesi ai confini meridionali dell'Europa e neppure di spiegare in dettaglio le relazioni tra la Svizzera e queste regioni e Paesi. L'accento sarà piuttosto posto sull'instabilità, sulle sue cause e sull'impegno della Svizzera al riguardo.

⁴ Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Iran, Iraq, Israele, Kuwait, Libano, Oman, Qatar, Siria, Territorio palestinese occupato (TPO), Yemen

⁵ Algeria, Egitto, Libia, Marocco, Tunisia

⁶ Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Somalia, Sudan e Sudan del Sud

⁷ Burkina Faso, Camerun, Ciad, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal

2.2 Caratteristiche regionali e importanza per la Svizzera

La principale caratteristica delle regioni a Sud dell'Europa è l'elevato numero di *crisi e conflitti*. Secondo il «Global Peace Index 2016» la regione considerata in questo capitolo comprende sette dei dieci Stati meno pacifici al mondo⁸. Molti conflitti scoppiati negli Stati ai confini meridionali dell'Europa sono di tipo interno, ma spesso hanno anche una dimensione transfrontaliera e talvolta regionale. In particolare la guerra in Siria, ma anche il conflitto nello Yemen, sono guidati da interessi di attori regionali ma anche mondiali. Questi conflitti armati si ripercuotono inoltre sul contesto regionale, per esempio sotto forma di flussi di profughi talvolta massicci. Tre degli attuali conflitti sono il risultato di rivoluzioni e rivolte nate dalla cosiddetta Primavera Araba del 2011. Secondo diverse stime, la guerra in Siria avrebbe già fatto oltre 400 000 vittime e non si è giunti a una soluzione politica neppure nel 2016. Nello Yemen, dal 2015 sono state uccise più di 10 000 persone e i negoziati di pace non hanno avuto il successo sperato. In Libia, nonostante la firma degli accordi di pace, regnano il caos e la violenza e rimane ancora molto da fare per ristabilire il funzionamento dello Stato attorno a un Governo di unità nazionale.

Vecchio di oltre 60 anni, il conflitto israelo-palestinese rimane irrisolto come pure la questione curda, diventata esplosiva con la guerra in Siria. Nel Sudan del Sud, che ha raggiunto l'indipendenza solo nel 2011, è scoppiata una guerra civile provocata dall'impossibilità dei capi delle due principali etnie di trovare un accordo sulla ripartizione del potere. In Sudan non si placa il conflitto del Darfur. Il Mali continua a cercare faticosamente una stabilità interna nonostante gli accordi di pace siglati nel 2015. Infine, i conflitti armati sono spesso connessi a gruppi terroristi jihadisti, come per esempio Boko Haram nella regione attorno al Lago Ciad, la milizia Al Shabaab in Somalia, Al Qaida nello Yemen (penisola araba) e l'organizzazione dello «Stato islamico» (IS) attiva in Siria, in Iraq e in Libia. Numerosi altri Stati della regione sono confrontati ad attacchi terroristici perpetrati al di fuori delle zone di guerra, come in Burkina Faso o in Egitto.

Quest'ultimo punto evidenzia una seconda caratteristica regionale: la *frammentazione* del potere osservata in molti contesti e il concomitante moltiplicarsi di gruppi e attori violenti non governativi. Il fenomeno provoca uno sgretolamento degli Stati nazionali e una rimessa in discussione sempre più forte delle identità ma anche delle frontiere e dell'ordinamento stabiliti. Le regioni e le zone di frontiera che sfuggono al controllo dello Stato diventano focolai di violenza che sovvertono l'ordine statale. Si assiste tra l'altro all'emergere di una controtendenza caratterizzata da un'estrema *concentrazione del potere*. Il regime autoritario come forma di governo rimane molto diffuso nella regione a Sud dell'Europa⁹ e negli ultimi tempi ha riguadagnato terreno in molti Stati. Cinque anni dopo la Primavera araba i desideri di maggiore partecipazione e giustizia sociale, politica ed economica espressi dalla popolazione dei Paesi interessati sono stati solo in parte esauditi. Fa eccezione solo la Tunisia, che ha avviato un processo di transizione molto promettente. Nei Paesi del Corno

⁸ Iraq, Libia, Siria, Somalia, Sudan, Sudan del Sud, Yemen

⁹ Nel 2015, ad esempio, l'indice di democrazia dell'«Economist Intelligence Unit» ha classificato 21 dei 34 Paesi considerati nel presente capitolo come autoritari.

d’Africa, alcuni partiti continuano a concentrare su di sé l’intero potere economico e politico. Negli Stati del Sahel, in occasione delle elezioni si osservano spesso intimidazioni e incarcerazioni degli oppositori. Parallelamente, nella maggior parte dei casi i media non possono esercitare la loro funzione correttiva. Secondo l’ultima classifica pubblicata da Reporter senza frontiere, la situazione in materia di libertà di stampa è considerata cattiva o pessima in 27 dei 34 Paesi considerati.

Molti Stati della regione a Sud dell’Europa sono *fragili*. Secondo il «Fragile States Index» pubblicato dall’ONG statunitense «Fund for Peace», che analizza il rischio di fallimento degli Stati, nel 2016 la metà dei Paesi contemplati nel presente capitolo rientra nell’ultima categoria. Sei di essi¹⁰ si trovano tra gli otto Paesi appartenenti alla sottocategoria di «massima allerta», ossia sono estremamente fragili. Oltre alla cattiva governance osservata su vasta scala e alla mancanza di partecipazione democratica, anche la corruzione crea grandi problemi. Dall’indice di percezione della corruzione pubblicato da «Transparency International» emerge che nove Paesi¹¹ della regione considerata figurano tra gli ultimi venti classificati e in totale 22 dei 34 Stati considerati si situano nella seconda metà della graduatoria. Sussistono tuttavia importanti disparità regionali. Mentre gran parte degli Stati del Corno d’Africa figurano nell’ultimo terzo della classifica, i Paesi del Golfo – in particolare il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti – ottengono buoni risultati.

La *polarizzazione regionale* è invece una caratteristica che concerne soprattutto il Vicino e il Medio Oriente. Negli ultimi anni le linee di frattura geopolitiche, religiose ed etniche si sono accentuate e in taluni casi sono state volontariamente fomentate. La mancanza di una struttura governativa regionale e di spazi di discussione e collaborazione aperti a tutti ostacola la risoluzione dei conflitti in questa regione.

L’*evoluzione demografica* rappresenta per molti Paesi di questa regione un’enorme sfida. Gli Stati del Sahel come il Mali, il Ciad o il Niger attestano un tasso di crescita demografica annuo che supera il tre per cento. Più della metà della loro popolazione ha meno di 15 anni. In questi Paesi, da 300 000 a 400 000 giovani arrivano ogni anno senza formazione sul mercato del lavoro a causa di un tasso di scolarizzazione ancora basso. Anche nel mondo arabo il numero di giovani che giunge sul mercato del lavoro cresce molto più velocemente rispetto al numero dei nuovi posti di lavoro. Spesso non riescono a trovare un impiego neppure i giovani con una buona formazione. Nel 2014, il 34 per cento dei giovani diplomati di università egiziane si è per esempio ritrovato disoccupato. Il tasso medio di disoccupazione tra i giovani nell’insieme dei Paesi arabi ammonta al 30 per cento, ossia più del doppio della media mondiale.

Molti Paesi attestano ancora un *basso livello di sviluppo*, anche se si constatano importanti disparità regionali in materia. L’indice di sviluppo umano 2015 stabilito dall’ONU classifica 15 dei 34 Paesi osservati in questo capitolo nella categoria «basso sviluppo umano». A eccezione dello Yemen, appartengono tutti alla regione del Sahel e al Corno d’Africa. Israele e i Paesi del Golfo, invece, fanno tutti parte della categoria dei Paesi a «molto alto sviluppo umano», in cui rientra tra l’altro anche la Svizzera. Lo stesso vale anche per il «Multidimensional Poverty Index» del

¹⁰ Ciad, Siria, Somalia, Sudan, Sudan del Sud, Yemen

¹¹ Ciad, Eritrea, Iraq, Libia, Siria, Somalia, Sudan, Sudan del Sud, Yemen

PNUS, che misura la povertà in 102 Paesi in via di sviluppo in base a vari indicatori. Secondo le ultime cifre, gli Stati della regione contemplata nel presente capitolo occupano le ultime cinque posizioni della classifica¹². Sempre secondo tali cifre, più del 60 per cento della popolazione del Niger soffre di estrema povertà. Tutti gli Stati del Sahel e del Corno d’Africa si piazzano nella seconda metà della classifica dove figura anche lo Yemen, unico degli altri Stati contemplati nel presente capitolo.

Gli Stati a Sud dell’Europa subiscono inoltre in una misura superiore alla media gli effetti dei *cambiamenti climatici* che spesso si ripercuotono anche sulla politica di sicurezza. Durante l’anno in esame, uno dei peggiori fenomeni El Niño dal 1997/98 ha provocato una terribile siccità nel Corno d’Africa e secondo l’Ufficio di coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA) circa 24 milioni di persone sono state confrontate a una grave insicurezza alimentare. Anche nella zona del Sahel vi sono regolarmente periodi di siccità disastrosi che provocano carestie devastanti. In numerosi Stati del Sahel e del Corno d’Africa la popolazione dispone di meno di mille metri cubici di acqua pro capite all’anno, valore che corrisponde alla definizione di penuria d’acqua. Da notare che il Nord Africa e la Penisola araba attestano valori ancora più bassi. Il progressivo riscaldamento della superficie terrestre finirà per amplificare ulteriormente i problemi di penuria idrica. Un recente rapporto della Banca mondiale indica inoltre che la crescente penuria idrica ha conseguenze economiche particolarmente gravi per gli Stati che già sono confrontati a importanti difficoltà per quanto riguarda l’approvvigionamento idrico. Negli Stati oggetto del presente capitolo, la scarsità d’acqua potrebbe provocare un calo del PIL anche del 6 per cento entro il 2050.

Un’altra caratteristica è la *situazione umanitaria catastrofica* in molte regioni situate tra il Sahel e la Siria. Vive infatti in queste regioni la stragrande maggioranza dei circa 125 milioni di persone che dipendono dall’aiuto umanitario nel mondo. L’emergenza umanitaria è soprattutto, ma non solo, causata dai conflitti. Il conflitto che devasta la Siria e la sua regione ha causato la più grande catastrofe umanitaria della nostra epoca. Nella sola Siria, più di 13,5 milioni di persone dipendono dagli aiuti internazionali. L’ONU considera che in Siria, in Iraq e nello Yemen stiano avvenendo le tre più gravi catastrofi umanitarie dei nostri tempi. Vi sono però altre crisi umanitarie anche nel Corno d’Africa, nel Sudan del Sud o nella regione attorno al Lago Ciad. L’incertezza generata dalle varie difficili situazioni appena illustrate crea un *terreno fertile per l’estremismo violento* e per l’arruolamento di giovani da parte di gruppi terroristici. Molti governi coinvolti rispondono a questa minaccia con drastiche misure di sicurezza mentre non si conoscono ancora a sufficienza le cause profonde del fenomeno.

I conflitti armati uniti alla mancanza di prospettive economiche danno origine a *importanti flussi di profughi e migranti* nell’arco di crisi a Sud dell’Europa. Nella sola Siria vi sono oltre sei milioni di sfollati interni. Circa cinque milioni di persone hanno trovato rifugio nei Paesi vicini. Oggi in Libano un quinto della popolazione è composto da profughi. Dal canto suo la Turchia accoglie più di 3 milioni di profughi. Molte persone fuggono anche dall’Eritrea e dagli Stati del Sahel. Nel frattempo nel solo Corno d’Africa si registra un totale di 1,8 milioni di profughi e 6,7 milioni

¹² Ciad, Burkina Faso, Etiopia, Niger, Sudan del Sud

di sfollati interni. Il conflitto con Boko Haram nella regione attorno al Lago Ciad ha provocato 2,6 milioni di sfollati interni in Nigeria. 155 000 persone sono invece fuggite nei Paesi vicini, soprattutto in Niger e Ciad.

Questi sviluppi negativi si sono fatti sentire anche in Europa e in Svizzera, dove è scoppiata una crisi dei profughi e migratoria. Il numero di richieste d'asilo presentate in Europa nel 2016 è rimasto inferiore alla cifra record dell'anno precedente (1,4 milioni) a causa, tra l'altro, della chiusura della via del Balcani e della firma dell'accordo tra l'UE e la Turchia. Rimane tuttavia elevato con circa 1,3 milioni di richieste presentate in Europa, di cui oltre 25 000 in Svizzera. Gli Stati ai confini meridionali dell'Europa sono i principali Paesi di origine o di transito dei profughi. Nel caso della Svizzera, sei dei dieci principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo nel 2016 si trovavano nelle regioni considerate nel presente capitolo (Eritrea, Siria, Somalia, Iraq, Nigeria ed Etiopia). A questo elenco si aggiunge il Gambia, i cui richiedenti l'asilo raggiungono la Svizzera nella maggior parte dei casi attraversando il Sahel e il Mediterraneo. Nel 2016 il focolaio della crisi dei profughi e migratoria si è spostato sulla rotta del Mediterraneo centrale in direzione dell'Italia, dove sono sbarcati oltre 180 000 profughi e migranti: un nuovo record. Un triste primato sono invece stati gli oltre 4400 migranti morti in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa. La gestione della crisi dei profughi e migratoria diventa sempre più difficile per gli Stati europei. Nulla sembra per ora far sperare la fine della crisi, perché nei prossimi anni rimarrà inalterata la pressione migratoria proveniente dall'arco di crisi a Sud dell'Europa.

Vi è inoltre una stretta correlazione tra gli attacchi terroristici jihadisti commessi in Europa – in aumento negli ultimi due anni – e gli avvenimenti nel contesto ai confini meridionali dell'Europa. Da un lato gli attentati del novembre 2015 a Parigi e del marzo 2016 a Bruxelles hanno dimostrato la volontà e la capacità dell'IS di pianificare attacchi in Europa, infiltrarvi e manovrare combattenti e intermediari. Dall'altro, vi è però stata anche una serie di atti terroristici a Nizza, Würzburg, Ansbach, Rouen, Charleroi e Berlino commessi da individui radicalizzati, residenti in Europa e proclamatisi seguaci dell'IS, che hanno seguito l'appello di quest'organizzazione a perpetrare attacchi contro obiettivi occidentali. A causa della crescente pressione che la coalizione internazionale sta esercitando sull'IS, aumenta il numero di combattenti terroristi stranieri che fanno ritorno in Europa ed è anche per questo motivo che in Svizzera rimane elevata la minaccia terroristica. È dunque più che mai d'attualità il principio già sancito nell'Atto finale di Helsinki nel 1975 secondo cui vi è una correlazione tra la sicurezza europea e quella nell'area del Mediterraneo.

L'impegno della Svizzera nel contesto ai confini meridionali dell'Europa mira in particolare a rimediare in loco alle cause dell'immigrazione clandestina e del terrorismo. La promozione della pace e dello sviluppo è un mandato costituzionale che rispecchia l'interesse della Svizzera a preservare un contesto stabile e sicuro e, nel contempo, è l'espressione dei suoi valori e della sua volontà di attuare una politica estera responsabile. Non va tra l'altro sottovalutata l'importanza economica delle regioni a Sud dell'Europa. Per esempio, alcuni Stati del Medio Oriente e del Nord Africa influenzano in modo significativo la crescita economica mondiale grazie alle loro importanti risorse petrolifere.

Il volume degli scambi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati considerati nel presente capitolo varia in funzione delle regioni e dei Paesi. Occorre rilevare, tra l'altro, che gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita fanno parte dei venti principali partner commerciali della Svizzera. Diversi Paesi dispongono di un elevato potenziale di sviluppo economico, come per esempio l'Etiopia che da alcuni anni attesta un impressionante tasso di crescita economica, che tocca anche il dieci per cento. Anche se di questa tendenza approfitta solo una piccola parte della popolazione, in molti Stati della regione si delinea l'emergere di una classe media sempre più consistente. Inoltre, i Paesi densamente popolati del Sahel e del Corno d'Africa fanno parte dei mercati di sbocco con un grande potenziale per il futuro. La crescente diversificazione dell'economia locale – Kenya ed Etiopia ne sono un esempio – prova che anche gli Stati del Sahel, della regione attorno al Lago Ciad e del Corno d'Africa potrebbero, a determinate condizioni, liberarsi progressivamente dalla loro dipendenza dalle materie prime.

2.3 I capisaldi dell'impegno svizzero

La *presenza in loco* è un importante presupposto per l'efficacia dell'impegno elvetico a favore della pace e dello sviluppo sostenibile. Anche in questo contesto, grazie alle sue caratteristiche globali, la vasta rete esterna elvetica è un punto forte del nostro Paese. La Svizzera è presente in 25 dei 34 Stati a Sud dell'Europa con ambasciate o uffici di cooperazione o di programma della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Ha invece chiuso provvisoriamente le sue ambasciate in Siria e in Libia. Otto delle 19 ambasciate in servizio sono ambasciate integrate che riuniscono sotto lo stesso tetto i vari campi d'azione della politica estera, come la difesa degli interessi, i programmi di cooperazione internazionale, le funzioni consolari e di centro d'affari, secondo il principio «una Svizzera – una politica estera – una rappresentanza». La Svizzera promuove attivamente il dialogo politico in loco con i Paesi partner e con altri Stati che hanno un ruolo di primaria importanza nella regione. Tutto ciò viene completato mediante consultazioni politiche periodiche tra le capitali e partenariati tematici. Conformemente all'obiettivo della strategia di politica estera del Consiglio federale, la Svizzera s'impegna anche per rafforzare la sua collaborazione con le organizzazioni regionali come la Lega degli Stati Arabi, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), la Comunità dell'Africa orientale, l'Unione africana e l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo nel Corno d'Africa.

Un'altra caratteristica è la *credibilità* di cui gode la Svizzera nei confronti di numerosi partner nel contesto ai confini meridionali dell'Europa quale Paese promotore della pace e dello sviluppo sostenibile. Questa credibilità è il frutto di una presenza ampia e duratura in loco che permette alla Svizzera di instaurare fiducia e costruire reti a livello locale e regionale. Ma hanno un ruolo importante anche altri fattori, come la neutralità della Svizzera, il suo passato non coloniale e le numerose competenze acquisite durante decenni nell'ambito della promozione della pace e della cooperazione allo sviluppo. Il nostro Paese viene percepito come un attore senza secondi fini.

Caposaldo dell'impegno elvetico è *l'utilizzo coordinato degli strumenti* e il loro orientamento verso obiettivi strategici comuni. Questa disposizione fondamentale contenuta nel messaggio concernente la collaborazione internazionale 2017–2020 ha un'importanza cruciale nell'arco di crisi a Sud dell'Europa a causa della complessità e del carattere multidimensionale delle sfide da affrontare nelle regioni considerate. L'attuazione di questa direttiva presuppone l'elaborazione di strategie di cooperazione basate sui bisogni dei Paesi e delle regioni in questione. Queste strategie coinvolgono, se possibile e opportuno, tutti gli attori della politica estera svizzera impegnati in un contesto concreto. Si tratta di elaborare una comprensione comune delle sfide da affrontare e di identificare congiuntamente i settori in cui la Svizzera può fornire un valore aggiunto. Le strategie di cooperazione definiscono priorità strategiche comuni per tutti gli attori coinvolti e contribuiscono all'attuazione coordinata delle relative attività. Per quanto riguarda la regione considerata nel presente capitolo, viene adottato un approccio interdipartimentale *«Whole of Government Approach, (WoGA)»* in undici strategie di cooperazione¹³ definite geograficamente e in parte già attuale. Così la DSC, la Divisione Sicurezza umana (DSU), il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) operano nel Corno d'Africa nell'ambito di una strategia comune.

I principali attori impegnati negli Stati ai confini meridionali dell'Europa sono la DSC (aiuto umanitario, cooperazione bilaterale allo sviluppo, programmi globali), la Direzione politica del DFAE (Divisione Sicurezza umana, divisioni geografiche), Segreteria di Stato dell'economia (aiuto economico) e la Segreteria di Stato della migrazione (collaborazione internazionale in materia di migrazione). Conformemente all'approccio interdipartimentale, partecipano anche altri servizi dell'Amministrazione competenti in materia di strategia di cooperazione, come per esempio il DDPS. La stretta collaborazione all'interno del DFAE e tra i Dipartimenti contribuisce all'attuazione di una *politica coerente*, favorisce la condivisione delle risorse e aumenta l'efficienza e l'efficacia dell'impegno elvetico. Inoltre, dovrebbe permettere di risolvere i disaccordi sugli obiettivi all'interno della politica svizzera. Così ad esempio la prassi in materia di esportazione di materiale da guerra deve essere coerente con l'impegno della Svizzera in campo umanitario e per la promozione della pace e dei diritti umani. La Svizzera si adopera inoltre per evitare l'afflusso di fondi illeciti sulla sua piazza finanziaria e, se del caso, per restituirli.

Per quanto concerne la varietà di strumenti e temi a disposizione, la *promozione civile della pace* ha un ruolo molto importante per l'impegno della Svizzera nell'arco di crisi. La Svizzera può offrire i suoi buoni uffici in varie forme. In materia di mediazione, sostiene gli sforzi di pace dell'ONU in Siria e in Libia. In entrambe le zone di conflitto dirige e sostiene iniziative di dialogo complementari, in parte informali, a livello nazionale e locale. In numerosi Paesi propone misure complementari per la trasformazione dei conflitti. Sostiene per esempio i processi di riconciliazione in Mali, nel Sudan del Sud e tra le fazioni palestinesi. S'impegna inoltre

¹³ Nord Africa (Algeria, Egitto, Libia, Marocco, Tunisia); Medio Oriente (Giordania, Iraq, Libano, Siria, Turchia); Corno d'Africa (Eritrea, Etiopia, Gibuti, Kenya, Somalia); Burkina Faso; Ciad; Mali; Niger; Sudan; Sudan del Sud; Territorio palestinese occupato; Yemen.

nelle regioni menzionate e in altre per proteggere le minoranze religiose e di altro genere (cfr. n. 3.3.4 Priorità tematiche e 3.4.2 Aiuto umanitario). I buoni uffici comprendono inoltre anche il ruolo di facilitatore avuto dalla Svizzera in qualità di ospite di colloqui di pace e di altri processi negoziali nella Ginevra internazionale o in altre città come Losanna, Montreux o Macolin. Le conferenze organizzate negli ultimi anni in Svizzera in merito alle crisi nelle regioni a Sud dell'Europa riguardavano tra l'altro la Siria, lo Yemen e il programma nucleare iraniano. I buoni uffici della Svizzera includono anche l'attività di potenza protettrice. Il nostro Paese rappresenta così gli interessi dell'Iran in Egitto dal 1979 e gli interessi degli Stati Uniti in Iran dal 1980. Nel febbraio 2016 l'Iran e l'Arabia Saudita hanno accettato in via di principio che la Svizzera rappresenti i loro interessi presso l'altro Stato, ma non hanno finora trovato un consenso sulle modalità con cui esercitare tale mandato. Inoltre, la Svizzera desidera contribuire più attivamente alla sicurezza cooperativa e alla cooperazione regionale in particolare nel Vicino e Medio Oriente e in Nord Africa. Si tratta di stabilire punti di partenza tematici e formati adeguati e di sostenere iniziative concrete degli Stati coinvolti. Oltre al rafforzamento della cooperazione con le organizzazioni regionali, la Svizzera s'impegna ad estendere progressivamente i contatti bilaterali nella regione anche ad attori della politica di sicurezza.

L'impegno elvetico a favore dello *Stato di diritto, della democrazia e del buon governo* è estremamente importante per questa regione. La Svizzera vanta una vasta esperienza in questo ambito e nelle questioni relative alla governance locale. S'impegna a favore della trasformazione degli Stati fragili in Stati resilienti, rafforza le strutture statali e promuove il buon governo. I suoi programmi mirano a rafforzare le strutture locali e a renderle più adatte ai bisogni della popolazione che ottiene così un migliore accesso ai servizi pubblici e una protezione più efficace contro le violazioni dei diritti umani. Il sostegno concesso ad esempio alla Somalia per l'istituzione di strutture federalistiche può aprire nuove prospettive per molti Stati della regione e creare le basi per un futuro comune malgrado la frammentazione delle società dal punto di vista etnico, religioso o regionale. La Svizzera offre il suo know how per quanto riguarda la divisione del potere, per esempio in Mali e in Burkina Faso sostiene i rispettivi Governi nel previsto processo di decentralizzazione.

La *promozione dei diritti umani* è un altro importante settore dell'impegno della Svizzera nelle regioni a Sud dell'Europa. In base alla Strategia dei diritti dell'uomo del DFAE 2016–2019, la Svizzera punta su strumenti bilaterali e multilaterali, su consultazioni politiche, su iniziative con attori regionali di rilievo e sui programmi di sviluppo per la promozione dei diritti umani a livello locale e nazionale. Attira l'attenzione del Consiglio dei diritti dell'uomo sulle violazioni dei diritti umani: circa il 40 per cento degli Stati citati dalla Svizzera nel 2016 si trova nella regione contemplata nel presente capitolo. Nel contempo sostiene l'istituzione di meccanismi internazionali d'inchiesta indipendente sulle violazioni dei diritti umani e la lotta contro l'impunità, come la commissione d'inchiesta sulla Siria. L'impegno politico della Svizzera è potenziato da programmi volti ad aiutare le persone a rivendicare ed esercitare i loro diritti, a rafforzare la società civile nella difesa dei diritti umani e a sostenere istituzioni statali e non nei loro sforzi per rispettare, proteggere e garantire i diritti umani. Il nostro Paese sostiene per esempio un progetto regionale dell'ONG «*Associazione per la Prevenzione della Tortura*» in Nord Africa, il cui obiettivo è aiutare in particolare il Marocco e la Tunisia a rispettare gli obblighi internazionali

in materia di prevenzione della tortura derivanti dalla loro recente firma del Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura.

Le questioni legate ai diritti umani vengono affrontate durante tutti i colloqui bilaterali con i Paesi citati nel presente capitolo. La Svizzera organizza inoltre periodicamente colloqui o consultazioni sui diritti umani con quattro di questi Stati (Senegal, Nigeria, Iran e Bahrein), una pratica che ha continuato anche nell'anno in esame. A fine 2016, 70 Stati avevano già firmato l'iniziativa svizzera che chiede di rafforzare la prevenzione dei conflitti ponendo sistematicamente al centro i diritti umani e rafforzando la collaborazione tra il Consiglio di sicurezza dell'ONU a New York e il Consiglio dei diritti umani a Ginevra (appello del 13 giugno). Dei 34 Paesi considerati in questo capitolo, la Nigeria è stata l'unica ad accogliere l'iniziativa svizzera.

Nell'ambito della sua *cooperazione allo sviluppo* la Svizzera s'impegna a fondo ai confini meridionali dell'Europa, anche se le priorità sono diverse in base alle regioni e ai Paesi (cfr. n. 2.4). Nei prossimi quattro anni la quota delle spese per la cooperazione allo sviluppo bilaterale per l'Africa e il Vicino Oriente passerà dal 50 al 55 per cento. Tra le priorità geografiche nella regione considerata troviamo il Mali, il Burkina Faso, il Niger, il Ciad e le regioni «Corno d'Africa» e «Nord Africa e Vicino Oriente». Un particolare accento viene posto sulla creazione di prospettive socioeconomiche. La riduzione della povertà e il miglioramento delle condizioni di vita sono necessari per garantire la sicurezza e la stabilità a lungo termine. È data la priorità a misure concernenti il sistema di formazione (duale) e volte a promuovere una crescita economica da cui tutti possano trarre beneficio, in particolare mediante l'aumento del numero e della qualità dei posti di lavoro e la creazione di condizioni economiche quadro favorevoli. Altri temi importanti sono per esempio il miglioramento dell'accesso all'acqua potabile in Africa occidentale e in Nord Africa (Tunisia) e il rafforzamento della resilienza dinanzi alle conseguenze dei cambiamenti climatici, un settore che, come quelli della sicurezza alimentare e della migrazione, beneficerà di importanti contributi dei programmi globali della DSC.

Per l'*aiuto umanitario* svizzero, l'arco di crisi tra la Siria e il Sahel è una regione prioritaria. Nel 2016 i due terzi circa dei contributi finanziari legati a uno specifico contesto sono stati investiti in queste regioni, soprattutto in Siria e nei Paesi limitrofi. Dal 2011 sono stati elargiti aiuti per un totale di oltre 250 milioni di franchi: la risposta umanitaria più consistente mai data prima dalla Svizzera. Il nostro Paese fornisce aiuti umanitari anche nel Corno d'Africa, nel vicino Yemen e nella regione attorno al Lago Ciad. Le priorità sono il rafforzamento delle capacità delle principali organizzazioni umanitarie come il CICR, il Programma alimentare mondiale (PAM) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR). La Svizzera svolge anche azioni dirette se le condizioni di sicurezza lo permettono (cfr. n. 2.4). Tenuto conto degli importanti bisogni umanitari e della situazione sempre più difficile, nel 2016 è stata data particolare importanza all'aiuto d'emergenza, ossia alla protezione e all'approvvigionamento di beni di prima necessità delle popolazioni più colpite. Proprio nei conflitti armati di lunga durata è però estremamente importante rafforzare nel contempo la resilienza degli individui e sviluppare prospettive a medio termine. Nel Corno d'Africa, nella regione del Sahel e sempre di più anche nel contesto siriano la Svizzera ricorre contemporaneamente e in modo complementare agli strumenti dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo. Per il nostro

Paese la *politica umanitaria* è estremamente importante. La protezione della popolazione civile e il rispetto del diritto internazionale umanitario sono delle priorità della politica estera svizzera. Di fronte al moltiplicarsi degli attacchi contro ospedali e scuole in Siria e nello Yemen, il DFAE ha ricordato che tali atti costituiscono violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e che le parti in conflitto hanno l'obbligo di adottare le necessarie misure per garantire la protezione della popolazione civile. La Svizzera si adopera inoltre per assicurare l'accesso umanitario e la protezione degli operatori umanitari, sfide particolarmente difficili nel contesto della guerra in Siria.

Tre temi trasversali che negli ultimi anni hanno acquisito sempre più importanza per la politica estera svizzera e che sono trattati in dettaglio al numero 3.3.7 del presente rapporto riguardano direttamente la regione ai confini meridionali dell'Europa. Primo tra tutti è il tema *Fuga e migrazione*. Da un lato, nell'ambito della sua politica migratoria, la Svizzera si adopera per trovare una soluzione in loco alla migrazione forzata, favorendo una stretta interazione di tutti gli strumenti a disposizione. Tra questi, oltre alla protezione e al sostegno degli sfollati, figura l'apertura di prospettive a lungo termine per queste persone, sia attraverso la formazione professionale come in Kenya sia mediante il rinnovo degli edifici scolastici come avvenuto in Giordania e Libano. Queste misure in loco comprendono anche l'assistenza alla popolazione locale e la lotta contro le cause che portano le persone a fuggire. Le regioni che la Svizzera considera prioritarie in questo ambito sono il Vicino Oriente, il Nord Africa e il Corno d'Africa. D'altro canto la Svizzera, conformemente al decreto federale del 26 settembre 2016 concernente la continuazione del finanziamento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana nel periodo 2017–2020¹⁴, lega strategicamente – laddove opportuno – la cooperazione internazionale alla politica migratoria e promuove la conclusione di accordi e partenariati nel settore della migrazione. Con 62 trattati di riammissione, la Svizzera è uno dei Paesi che ha concluso il maggior numero di accordi di questo tipo e in futuro intende ampliare ulteriormente questo strumento. Nel 2016 la Svizzera ha concluso accordi con il Kuwait e il Bahrein; il 13 dicembre ha inoltre concluso un accordo di riammissione con la Turchia, che tuttavia ne fa dipendere l'entrata in vigore dalla liberalizzazione dei visti in suo favore da parte dell'UE. Nell'anno in rassegna sono stati avviati anche primi colloqui esplorativi con il Mali in vista di un accordo in materia di migrazione.

Il secondo tema trasversale è la *prevenzione dell'estremismo violento* (PEV), che il Consiglio federale considera essenziale nell'impegno contro il terrorismo. Dal punto di vista geografico, l'arco di crisi a Sud dell'Europa è al centro delle preoccupazioni a causa della situazione attuale. La PEV comprende aspetti come la politica di pace, lo sviluppo, i diritti dell'uomo, il buon governo e lo Stato di diritto funzionante. Il piano d'azione di politica estera della Svizzera per la prevenzione dell'estremismo violento approvato nell'aprile 2016 tiene conto di elementi essenziali come le differenze a livello locale, la mancata partecipazione politica, le sfide socio-economiche o la particolare importanza dei giovani e delle donne nell'impegno a favore della PEV. Il piano nel contesto ai confini meridionali dell'Europa è in fase di realizzazione. La Svizzera sostiene per esempio varie iniziative della società civile in questo

¹⁴ FF 2016 7263

senso in Tunisia, Libia, Niger, Nigeria e Libano. Nel contempo cerca di combattere l'estremismo violento promuovendo la creazione di forum di dialogo. La PEV è un tema immancabile durante le consultazioni bilaterali con gli Stati delle regioni in questione.

L'arco di crisi a Sud dell'Europa è una delle principali regioni d'applicazione del terzo tema prioritario a cavallo tra pace e sviluppo, ossia *la prevenzione e la soluzione dei conflitti per l'accesso all'acqua*. Conformemente alle linee d'azione del DFAE sull'acqua e la sicurezza, la DSC e la DSU s'impegnano a favore dell'iniziativa «Blue Peace Middle East» in particolare nel Vicino Oriente. La pace e la gestione cooperativa e sostenibile delle risorse idriche sono strettamente correlate. La Svizzera s'impegna affinché l'acqua diventi uno strumento di cooperazione e pace anziché fonte di conflitti. Nel Vicino Oriente il suo obiettivo è quello di promuovere il dialogo tra gli attori politici, economici e quelli del settore idrico e di contribuire, grazie a un supporto tecnico, allo sviluppo di nuovi metodi e normative che favoriscano soluzioni adottate di comune accordo in materia idrica. A livello mondiale la Svizzera scambia periodicamente informazioni con i Paesi della regione a Sud dell'Europa, in particolare con il Senegal e la Giordania, per meglio capire i complessi cicli dell'acqua nella regione e per favorire la prevenzione di potenziali conflitti.

2.4 Priorità svizzere nelle varie regioni

2.4.1 Vicino e Medio Oriente

Negli ultimi anni la *crisi siriana* è stata al centro delle preoccupazioni della Svizzera riguardanti il Vicino e il Medio Oriente dove il suo impegno poggia su tre pilastri: sostegno della ricerca di una soluzione politica al conflitto, impegno nella lotta contro l'impunità e promozione e rispetto del diritto internazionale umanitario e, infine, fornitura di aiuti umanitari e rafforzamento della resilienza della popolazione bisognosa. La ricerca di una soluzione politica in Siria è incentrata sulla promozione del dialogo tra le parti in conflitto, la società civile e gli operatori umanitari. La Svizzera sostiene il processo di dialogo ufficiale delle Nazioni Unite guidato dall'inviato speciale per la Siria Staffan de Mistura mettendo a disposizione del suo ufficio esperti e consulenti e offrendo i propri servizi in veste di Stato ospite. Dal 29 gennaio al 3 febbraio, dal 14 al 24 marzo e per due settimane a partire dal 13 aprile 2016 si sono tenute tornate di colloqui intra-siriani a Ginevra. Da allora i colloqui formali intra-siriani sono stati interrotti, ma quelli internazionali continuano a svolgersi. Gli Stati Uniti e la Russia si sono incontrati periodicamente in Svizzera per discutere del conflitto in Siria. Alla conferenza sulla Siria tenutasi a ottobre a Losanna hanno partecipato anche numerose potenze regionali. Alla fine dell'anno il capodipartimento del DFAE ha ribadito, in una lettera indirizzata al Segretario generale delle Nazioni Unite, la disponibilità della Svizzera di continuare a fornire sostegno alla mediazione per le iniziative a favore della pace dell'ONU. Tutto ciò è correlato anche alla risoluzione 2328 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, adottata il 19 dicembre, sulla situazione ad Aleppo e la realizzazione di un meccanismo di osservazione. In che misura questa decisione consensuale, il cessate il fuoco nego-

ziato alcuni giorni più tardi da Russia e Turchia e il sostegno al cessate il fuoco da parte del Consiglio di sicurezza rappresentino un punto di svolta verso un processo politico sostenibile rimane ancora da vedere. Dal canto suo la Svizzera continuerà a impegnarsi a favore di un processo di pace politico di concerto con l'ONU.

La Svizzera s'impegna a fondo nella promozione del dialogo ufficiale che riunisce rappresentanti della società civile, del mondo scientifico e personalità religiose che hanno legami con le diverse parti in conflitto. Il nostro Paese sostiene e organizza numerose conferenze, workshop e incontri in Svizzera e all'estero. Questo tipo di piattaforma ufficiale permette spesso di sviluppare e testare nuove idee che vengono in seguito riprese durante i colloqui ufficiali. Un esempio d'iniziativa che il DFAE ha ampiamente contribuito a promuovere è la creazione della «Civil Society Support Room», una piattaforma che riunisce numerose organizzazioni della società civile siriana e che favorisce i contatti con l'inviato speciale dell'ONU. La Svizzera s'impegna inoltre a favore del dialogo umanitario. Il dialogo umanitario trilaterale istituito nel 2013 tra la Svizzera, l'Iran e la Siria ha in particolare permesso alla Svizzera e alla Siria di creare un gruppo di lavoro tecnico bilaterale. Le delegazioni di questi Paesi s'incontrano periodicamente per discutere di temi quali il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori umanitari in Siria o l'accreditamento di ONG internazionali. È anche grazie a questo dialogo che è stato possibile migliorare le condizioni d'intervento per il personale umanitario internazionale in Siria. Questo canale tecnico di comunicazione umanitaria rappresenta un valore aggiunto molto apprezzato dalla comunità umanitaria.

La seconda priorità per la Svizzera è la promozione e il rispetto del diritto internazionale umanitario. Attraverso l'intervento di partner come «Geneva Call», la Svizzera stabilisce un dialogo con i gruppi armati affinché siano informati sul diritto internazionale umanitario e lo includano nel loro codice di condotta. Sostiene inoltre iniziative locali che documentano le violazioni del diritto internazionale umanitario allo scopo di garantire che i crimini commessi non rimangano a lungo impuniti. Per continuare a sostenere nel loro lavoro queste organizzazioni locali, la Svizzera promuove la loro affiliazione al Gruppo di coordinamento per la giustizia transizionale («Transitional Justice Coordination Group»). La Svizzera s'impegna anche in ambito multilaterale per il rispetto del diritto internazionale e per la lotta all'impunità in Medio Oriente. A fine dicembre, per esempio, ha sostenuto una risoluzione presentata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite intesa a creare un meccanismo indipendente d'inchiesta delle violazioni del diritto internazionale in Siria.

L'aiuto umanitario e la promozione della resilienza costituiscono la terza priorità dell'impegno svizzero. Dall'inizio del conflitto nel 2011, la Svizzera ha messo a disposizione più di 250 milioni di franchi per le vittime della crisi siriana. Con questi mezzi si vuole in particolare migliorare la situazione delle persone toccate dal conflitto in Siria e quella dei profughi nei Paesi di prima accoglienza della regione. La Svizzera eroga contributi finanziari alle organizzazioni partner di aiuto umanitario, distacca specialisti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) e svolge azioni dirette. Ha messo per esempio a disposizione della Mezzaluna Rossa siriana ambulanze per riuscire a mantenere un servizio di soccorso professionale. A fine anno

alcuni di questi veicoli sono stati impiegati anche per evacuare la popolazione da Aleppo.

Per promuovere l'autonomia economica, la Svizzera sostiene per esempio un progetto del PNUF volto ad aiutare le persone in Siria a trovare nuove fonti di reddito. Il progetto prevede un sostegno finanziario alle microimprese, agli agricoltori e alla formazione degli artigiani. A novembre due esperti del CSA si sono recati nel nord dell'Iraq per ricevere, per conto dell'UNICEF, e consegnare al partner locale due unità di distribuzione d'acqua potabile destinate a circa 150 000 sfollati a seguito degli attacchi della città di Mossul. La Svizzera può anche svolgere azioni dirette nelle regioni in cui le condizioni di sicurezza lo permettono: in questo caso le operazioni vengono affidate a esperti del CSA. Il risanamento di 138 scuole in Giordania e nel Nord del Libano ha finora permesso il ritorno a scuola di oltre 87 000 bambini giordani, libanesi e profughi provenienti dalla Siria. La Svizzera ha inoltre migliorato l'approvvigionamento idrico in aree che accolgono un numero particolarmente elevato di profughi. Il nuovo programma di formazione e di aiuto alle start up lanciato dalla DSC nel settore idrico ha permesso di creare in Giordania e in Libano posti di lavoro per i profughi siriani, di formare specialisti e di promuovere soluzioni imprenditoriali concernenti la problematica legata all'acqua.

Nel 2017 la Svizzera porterà a 66 milioni di franchi il suo impegno a favore dell'aiuto umanitario nonché volto a rafforzare la resilienza nel contesto siriano: intende così aumentare le misure urgenti in tutte le regioni della Siria. In Giordania e in Libano, inoltre, l'aiuto umanitario si assocerà alle misure urgenti per migliorare le prospettive di vita dei rifugiati. In entrambi i Paesi la Svizzera amplierà la sua cooperazione allo sviluppo dando la priorità ai sistemi nazionali di formazione, al miglioramento dell'approvvigionamento idrico e alla creazione di posti di lavoro sia per i rifugiati che per la popolazione indigena. Il DFAE intende inoltre aprire nel 2017 un ufficio umanitario a Damasco consentendo così alla Svizzera di verificare anche in loco che il suo aiuto sia impiegato nel miglior modo possibile. Con quest'ufficio la Svizzera vuole allo stesso tempo sostenere in modo credibile l'operato delle organizzazioni umanitarie e partecipare agli sforzi volti a consentire al maggior numero possibile di bisognosi di accedere agli aiuti.

La Strategia di cooperazione della Svizzera in Medio Oriente per gli anni 2015–2018, che copre Siria, Libano, Iraq e Giordania, pone l'accento su tre elementi: approvvigionamento di base, protezione della popolazione civile e gestione delle risorse idriche. È sostenuta e realizzata da DSC, DSU e SEM e rappresenta il fondamento su cui poggia l'impegno della Svizzera nella crisi siriana.

Gestire la situazione dei profughi e permettere loro di continuare a soggiornare negli Stati ospitanti vicino ai loro Paesi d'origine fa parte delle priorità dell'impegno svizzero nel Vicino e Medio Oriente. Oltre all'aiuto umanitario e alla promozione della resilienza la Svizzera sostiene, mediante progetti dell'ACNUR e di ONG, i Paesi d'accoglienza durante la procedura di registrazione e d'identificazione dei profughi, che solo così possono far valere i loro diritti. Inoltre, sostiene per esempio un progetto in Libano che prevede la formazione delle autorità di protezione dei confini al corretto trattamento dei migranti e dei profughi oppure finanzia, presso l'ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCHR) in Libano, un posto con l'obiettivo di contribuire a far rispettare meglio i diritti umani

dei profughi siriani. Assiste inoltre le autorità turche nell'elaborazione di una politica d'integrazione nazionale per i rifugiati. Il Consiglio federale non vuole però soltanto rafforzare l'impegno in loco del nostro Paese. Per questo la Svizzera si è dichiarata disposta a integrare nel suo programma di sistemazione i profughi provenienti dalla regione di crisi e a rilasciare visti umanitari ai famigliari di siriani residenti in Svizzera. Dall'inizio della crisi siriana circa 1500 persone sono state integrate in questo programma e circa 5000 hanno ricevuto un visto umanitario. Il 9 dicembre il Consiglio federale ha inoltre deciso che, nel periodo 2017–2018, la Svizzera accoglierà altre 2000 persone particolarmente vulnerabili che l'UNHCR ha già riconosciuto come profughi. A questo si aggiunge la situazione dei profughi palestinesi che è nettamente peggiorata anche a causa del conflitto in Siria. La Svizzera finanzia l'Ufficio delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) con circa venti milioni di franchi l'anno. Lo svizzero Pierre Krähenbühl è attualmente il Commissario generale dell'UNRWA. Il nostro Paese presiede inoltre da quest'estate la Commissione consultiva dell'UNRWA, il che gli permette di partecipare direttamente alla promozione delle necessarie riforme strutturali e alla ricerca di soluzioni alla grave insufficienza di mezzi finanziari di cui soffre quest'organizzazione.

In materia di PEV, la Svizzera si adopera in Libano affinché le misure per contrastare l'estremismo violento non siano unicamente repressive e reattive, ma combattano anche le cause profonde del fenomeno. Visto il know how acquisito dalla Svizzera e il suo impegno a favore della PEV, l'invitata speciale dell'ONU per il Libano, Sigrid Kaag, ha chiesto al nostro Paese una consulenza per sviluppare in seno all'Organizzazione un approccio integrato alla prevenzione dell'estremismo violento. L'obiettivo è quello di attuare il piano d'azione del Segretario generale dell'ONU sulla prevenzione dell'estremismo violento in modo specifico per ogni Paese. La Svizzera realizza tra l'altro in tutta la regione numerosi progetti legati alla promozione del dialogo, ai diritti umani e al rafforzamento dello Stato di diritto. Sostiene per esempio il dialogo tra le popolazioni autoctone e le comunità siriane di immigrati allo scopo di evitare lo scoppio di conflitti aperti.

Il conflitto in Israele e nel Territorio palestinese occupato (TPO) è di gran lunga il più vecchio di questa regione: nel 2017 ricorrerà infatti il cinquantesimo anniversario dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi. È chiaro che una soluzione duratura della crisi si ripercuoterebbe positivamente sugli altri conflitti nella regione. La Svizzera contribuisce a promuovere la pace tra Israele e il TPO, ad esempio sostenendo l'iniziativa di pace della Francia e partecipando ai necessari lavori. Nell'ambito del conflitto interpalestinese si adopera a favore della riconciliazione tra le fazioni palestinesi, condizione indispensabile per la coesistenza di due Stati.

Un migliore rispetto del diritto internazionale da parte di tutte le parti in conflitto è la condizione sine qua non per poter rilanciare con successo i negoziati di pace nel Vicino Oriente attualmente in un vicolo cieco. La *strategia di cooperazione per il TPO* è incentrata sulla promozione del diritto internazionale, i diritti umani e la protezione della popolazione civile, sul miglioramento delle prestazioni mediante il rafforzamento delle strutture locali e sullo sviluppo agroeconomico. La strategia è sostenuta e attuata dalla DSC e dalla Direzione politica del DFAE, in particolare dalla DSU, e dal competente coordinamento regionale.

Il nostro Paese si adopera per esempio per rafforzare la Commissione palestinese indipendente per i diritti del cittadino («Palestinian Independent Commission for Human Rights; ICHR»). La Commissione indipendente dei diritti umani agisce a favore del rispetto dei medesimi da parte dell'Autorità nazionale palestinese e visita anche prigionieri palestinesi. In questo contesto, la Svizzera ha altresì contribuito alla fondazione della «Press House» a Gaza, che nel frattempo si è imposta come centro di formazione e di lavoro per giornalisti indipendenti e come organo di vigilanza indipendente della libertà di stampa a Gaza. Il nostro Paese s'impegna anche a favore della protezione dei difensori dei diritti umani e dei loro famigliari. In particolare realizza un progetto in Israele e nel Territorio palestinese occupato volto a garantire la protezione giuridica dei difensori dei diritti umani arrestati o incarcerati. Queste attività in loco sono accompagnate da una politica di prassi coerente in caso di violazioni del diritto internazionale e da prese di posizione in seno ad organi multilaterali, come il Consiglio dei diritti umani dell'ONU. La Svizzera ufficiale denuncia periodicamente le violazioni contro il diritto internazionale, in particolare in relazione alla costruzione d'insediamenti israeliani in Cisgiordania.

Per quanto riguarda la protezione della popolazione civile, la Svizzera fornisce un aiuto umanitario alle popolazioni vulnerabili a Gaza e in Cisgiordania. Concentra in particolare il suo impegno sui due milioni di rifugiati palestinesi che vivono ancora nel TPO, il 40 per cento dei quali nei campi profughi. Per rafforzare le autorità locali, la Svizzera sostiene le comunità dei villaggi che s'impegnano a favore della trasparenza. Queste comunità vengono coinvolte anche nella costruzione di infrastrutture, come per esempio asili, scuole o strade. Nell'ambito dello sviluppo agro-economico, la Svizzera contribuisce a migliorare l'accesso al mercato da parte dei contadini. A tale scopo collabora con aziende agricole, con il settore privato e con il Ministero dell'agricoltura. Per esempio ha collaborato con il Governo e i produttori alla strategia nazionale per la produzione di olive.

La *Strategia di cooperazione nello Yemen* si concentra su due aspetti: la protezione della popolazione e il settore idrico. La situazione della popolazione nello Yemen si è nettamente aggravata al punto tale che 21,2 milioni di persone, ossia l'80 per cento della popolazione, dipende dagli aiuti umanitari. La Svizzera fornisce un aiuto umanitario e contribuisce alla promozione e al rispetto del diritto internazionale umanitario. Negli ultimi cinque anni ha versato in totale più di 39 milioni di franchi per gli aiuti nello Yemen. Sostiene inoltre la ricerca di una soluzione politica al conflitto e ha distaccato un consulente, Ismail Ould Cheikh Ahmed, presso l'Ufficio dell'inviato speciale dell'ONU per lo Yemen. Dopo aver ospitato nel 2015 i colloqui di pace a Macolin, la Svizzera ha assunto il ruolo di facilitatore durante la preparazione della successiva tornata di colloqui in Kuwait.

La regione del Golfo non è in genere compresa nell'arco di crisi a Sud dell'Europa. Le monarchie del Golfo godono di una relativa stabilità interna e di un alto livello di prosperità. Tuttavia, a causa delle decennali tensioni regionali, della crescente polarizzazione in particolare tra l'Arabia Saudita e l'Iran e della situazione insoddisfacente che regna in materia di diritti umani in alcuni Paesi, anche la regione del Golfo è confrontata a grandi sfide in materia di pace e di sicurezza. Questi problemi fuoriescono in parte dalla sfera regionale e finiscono per complicare anche la risoluzione dei conflitti in Siria e nello Yemen. Grazie ai suoi buoni uffici, la Svizzera tenta di

costruire ponti anche in questo contesto. Il mandato in qualità di potenza protettrice degli USA in Iran è il più ampio di tutti gli attuali mandati che la Svizzera svolge nell'ambito della tutela degli interessi. Le relazioni particolari stabilite in questo contesto con gli Stati Uniti e con l'Iran hanno permesso alla Svizzera di agevolare colloqui confidenziali che si sono tenuti nel nostro Paese e si sono conclusi con la liberazione a gennaio di complessivamente 11 cittadini iraniani e americani. A seguito della rottura delle relazioni tra l'Arabia Saudita e l'Iran sono attualmente in corso negoziati concernenti le modalità dei mandati di potenza protettrice esercitati dalla Svizzera. In tal senso sono stati condotti anche i relativi accertamenti tra l'Iran e il Bahrein. Il nostro Paese sviluppa tra l'altro anche relazioni con la Lega degli Stati Arabi; l'accreditamento dell'ambasciatore svizzero al Cairo presso la Lega degli Stati Arabi deve essere confermato dal profilo formale ancora dal Consiglio dei ministri. Una dichiarazione d'intenti (MoU) volta a intensificare la cooperazione con la Lega degli Stati Arabi è stata negoziata e sarà firmata in un prossimo futuro. L'ambasciatore di Svizzera nell'Arabia Saudita è peraltro già accreditato come inviato speciale della Svizzera presso l'Organizzazione per la cooperazione islamica (OCI) a Jeddah.

La regione del Vicino e del Medio Oriente è una delle più armate del mondo ed è pure considerata una delle piattaforme del commercio internazionale di armi. Preoccupano in particolare le armi di distruzione di massa, nucleari, chimiche o biologiche. A questo proposito il ripetuto impiego di armi chimiche in Siria è un fenomeno particolarmente inquietante ed è una vera sfida per la sicurezza internazionale. La Svizzera sostiene pertanto dall'autunno del 2011 gli sforzi internazionali finalizzati alla creazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa nel Vicino e Medio Oriente e ha ospitato a tale scopo diversi incontri di consultazione. L'obiettivo è quello di rafforzare il regime di non proliferazione in generale e la sicurezza regionale nel Vicino e nel Medio Oriente in particolare. A causa di inconciliabili differenze tra la Lega degli Stati Arabi e Israele è stata annullata una conferenza che avrebbe riunito i principali attori e, di conseguenza, nel maggio 2015 è naufragata la Conferenza d'esame del Trattato di non proliferazione nucleare. Da allora il processo di creazione della zona è a un punto morto, ma la Svizzera continuerà a sostenere gli attori della regione se dovessero manifestare l'intenzione di riprendere i negoziati.

2.4.2 Nord Africa

Il Consiglio federale aveva reagito rapidamente agli eventi politici in Nord Africa e l'11 marzo 2011 aveva deciso di sostenere il processo di transizione democratica. Con il programma Nord Africa 2011–2016 era stata concretizzata questa decisione. Le rivolte e le rivoluzioni che hanno scosso il mondo arabo hanno avuto uno sviluppo diverso dal previsto anche in Nord Africa. Il processo di transizione democratica procede a stento e il suo esito rimane incerto. In alcuni casi è stato contrastato con contromisure finalizzate a reinstaurare i vecchi regimi. La Libia, lacerata dalla guerra, assiste allo sgretolamento del proprio Stato. Finora solo la Tunisia ha iniziato un processo di riforma non senza qualche difficoltà. Tuttavia, avendo previsto una cooperazione a lungo termine, i tre settori dell'impegno elvetico nella regione conti-

nuano a essere d'attualità in particolare in Tunisia e in Egitto, Paesi in cui si concentra la nostra cooperazione nell'ambito della Strategia per il Nord Africa 2017–2020: 1. sostegno ai processi democratici e diritti umani; 2. sviluppo economico inclusivo e sostenibile e creazione d'impieghi; 3. migrazione e protezione in particolare delle persone vulnerabili.

In futuro il lavoro nella regione si baserà sui risultati e sulle esperienze di questi ultimi quattro anni. In Tunisia alla fine del 2014 si è conclusa una tappa importante della transizione con lo svolgimento di elezioni legislative e presidenziali libere e trasparenti. La Svizzera è stato il principale partner bilaterale di questo processo elettorale e ha sostenuto la Carta d'onore dei partiti politici che ha contribuito allo svolgimento pacifico delle elezioni. Inoltre, ha formato 200 candidate e fornito 30 000 urne. Il nostro Paese contribuisce alla transizione democratica sostenendo il lavoro legislativo e costituzionale svolto dal Parlamento da quando è stata adottata una nuova Costituzione nel 2014. I diritti umani e in particolare la lotta contro la tortura continuano ad essere una parte importante dell'impegno elvetico in Tunisia.

La Svizzera ha pure contribuito alla transizione aiutando la radio tunisina a fornire anche alla popolazione più marginalizzata un'informazione indipendente e attendibile. Coprendo tutto il territorio tunisino, l'emittente ha raggiunto un milione di ascoltatori supplementari, in particolare donne e giovani. Tra i principali risultati in ambito economico spiccano la creazione di oltre 13 500 impieghi e la formazione professionale di 550 persone, l'85 per cento delle quali ha trovato immediatamente un lavoro. Il Parlamento ha adottato il concetto del «Fonds Suisse» come modello per promuovere lo spirito imprenditoriale e ha deciso che il Governo avrebbe partecipato con trenta milioni di franchi al finanziamento dei prestiti per le giovani imprese della regione. Migliaia di famiglie residenti nella regione più povera del Paese, il Governatorato di Kasserine, sono state per la prima volta collegate alla rete di acqua potabile. A febbraio la Svizzera e la Tunisia hanno sottoscritto una Dichiarazione d'intenti per la prevenzione dell'estremismo violento (PEV). L'attuazione di questa dichiarazione avviene nel quadro di un dialogo politico e tecnico con le autorità tunisine e mediante progetti di cooperazione pratici che completano e portano avanti l'impegno della Svizzera nella lotta contro le cause dell'estremismo violento.

Nell'ambito delle riforme sono state semplificate oppure sopresse oltre 300 lunghe e complicate procedure in sette Ministeri. Infine, la cooperazione nel settore della migrazione è considerevolmente aumentata nell'ambito del partenariato in materia di migrazione siglato nel 2012. I 1521 cittadini tunisini che sono tornati volontariamente nel loro Paese d'origine hanno ricevuto un aiuto al ritorno con cui sono state create 547 piccole imprese e 941 impieghi. Migliaia di giovani sono stati sensibilizzati ai rischi che comporta la migrazione irregolare. Grazie al sostegno della Svizzera, la Mezzaluna Rossa tunisina ha potuto fornire assistenza umanitaria a oltre 1000 profughi salvati durante la traversata tra la Libia e l'Italia. Quando nel 2014 la guerra civile in Libia si è intensificata, la Svizzera ha sostenuto il Governo tunisino nell'elaborazione di un dispositivo che sarebbe entrato in funzione qualora ci fosse stato un afflusso massiccio di persone in fuga dalla Libia.

Diversi incontri ad alto livello con la Tunisia, tra cui la visita di Stato e la visita ufficiale di lavoro del capo del DFAE a Tunisi, hanno permesso nel 2016 di far progredire numerosi dossier. La Svizzera esprime soddisfazione per il fatto che la

Tunisia intende portare avanti la democratizzazione e le riforme. Nel contempo ha chiesto e ottenuto la garanzia che, da un lato, il Paese migliorerà le procedure d'identificazione dei cittadini tunisini che fanno ritorno nel loro Paese dopo aver soggiornato illegalmente all'estero e, dall'altro, che le autorità tunisine porteranno avanti le loro azioni e riforme nel rispetto dei diritti umani e tenendo conto dell'aspetto preventivo della lotta contro il terrorismo. Questo sarà in particolare fatto nell'ambito del dialogo Svizzera-Tunisia sulla PEV che affronta determinate cause della radicalizzazione. Il nuovo programma di cooperazione dà quindi la priorità alla creazione di prospettive per i giovani. In cambio, le autorità tunisine si impegnano a tener conto nei loro programmi e azioni anche di questo aspetto preventivo. La creazione di prospettive si ripercuoterà anche in modo positivo sulla migrazione, in quanto si ridurrà il numero di disoccupati che decidono di lasciare il Paese.

In Egitto, la Svizzera ha mantenuto la sua agenda per la trasformazione nonostante un contesto sempre più difficile e si è concentrata sullo sviluppo dei motori chiave del cambiamento. Ha sostenuto per esempio quindici organizzazioni per la difesa dei diritti umani. Mille detenuti e vittime di tortura hanno potuto beneficiare di un'assistenza giuridica e medica. Sono state create una piattaforma interpartitica con il compito di definire le regole di funzionamento del Parlamento e un'organizzazione che, nelle università del Paese, forma una nuova generazione di mediatori. Nell'ambito dello sviluppo economico la Svizzera concentra la sua azione sul risanamento delle infrastrutture di base urbane e sulla creazione di impieghi mediante il sostegno delle piccole e medie imprese. Nel Governatorato di Assuan, una regione particolarmente povera, la Svizzera coinvolge la popolazione nel risanamento di venti canali di irrigazione che permetteranno agli agricoltori di aumentare considerevolmente la loro produzione. La Svizzera ha sostenuto tre istituti di microfinanza con in totale 435 000 clienti e un eccezionale portafoglio di circa 110 milioni di franchi. Infine, si è preoccupata di far avere cure mediche di base a 14 400 migranti riuniti nei centri di detenzione e di favorirne l'integrazione nella popolazione locale. Il nostro Paese ha sostenuto il miglioramento dei mezzi di sostentamento di 40 000 rifugiati e migranti e la creazione di opportunità di lavoro per oltre 5000 migranti.

Anche dopo la chiusura della sua ambasciata in Libia nel 2014, la Svizzera rimane nella misura del possibile presente in loco impegnandosi per una pace inclusiva e duratura. Sostiene il processo dell'ONU. In questo contesto si sono tenuti a Ginevra numerosi incontri che hanno permesso di facilitare i contatti e la partecipazione delle parti al conflitto che mancavano al tavolo dei negoziati. La Svizzera sostiene inoltre progetti di dialogo semiformale e informale sulla pace. Promuove in particolare meccanismi locali per la gestione dei conflitti e piattaforme di dialogo tra gli attori chiave nel conflitto. Le attività di sminamento umanitario e di risanamento delle zone di guerra portate avanti con successo fino all'estate del 2014 sono state provvisoriamente sospese, tuttavia continuano le attività di sensibilizzazione ai rischi connessi. L'impegno svizzero si è inoltre concentrato sull'aiuto umanitario e sulla protezione dei profughi, dei migranti e degli sfollati interni. La Svizzera ha finanziato per esempio un progetto dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) con un aiuto al ritorno per circa 440 migranti detenuti che volevano ritornare nel loro Paese d'origine.

Il Marocco è uno dei Paesi più colpiti dal cambiamento climatico, il che aggrava i rischi naturali ai quali il Paese è già confrontato. Dinanzi a questa constatazione, la Svizzera ha sostenuto negli ultimi dieci anni progetti complementari di gestione dei rischi che uniscono provvedimenti, prevenzione e gestione. Per esempio nel 2014 una squadra di salvataggio marocchina ha ottenuto, dopo anni di sostegno da parte della Svizzera, il certificato di conformità agli standard dell'ONU, una prima a livello africano. Questa lunga collaborazione tra la Svizzera e il Marocco ha contribuito a un graduale adattamento del quadro strategico e giuridico del Paese in questo settore. Il Marocco ha adottato una strategia nazionale integrata per la gestione dei rischi, una scelta all'avanguardia per la regione che la Svizzera accompagna dal punto di vista tecnico. In Marocco il nostro Paese si è inoltre impegnato nella preparazione della COP22, ponendo l'accento sui giovani e sulle innovazioni africane per la lotta contro gli effetti dei cambiamenti climatici. Il Marocco è un Paese di transito e d'immigrazione per i profughi e i migranti dell'Africa subsahariana e del Vicino e Medio Oriente. La Svizzera ha aiutato il Governo marocchino a elaborare una strategia d'immigrazione basata sui diritti umani e sul diritto dei rifugiati ed è il principale donatore per la protezione dei migranti in quanto fornisce aiuti a circa il quaranta per cento dei più bisognosi.

In Algeria, la Svizzera sostiene il Programma alimentare mondiale (PAM) con due milioni di franchi all'anno per aiutare i rifugiati Saharawi a Tindouf. Ha inoltre finanziato un progetto dell'OIM che ha permesso a circa 1800 Nigeriani di essere rimpatriati volontariamente nel loro Paese d'origine. Nella regione di Zinder (Niger) sono stati realizzati 120 progetti comunitari che creano un reddito per chi è ritornato nel Paese e per le loro comunità.

Al di là delle singole peculiarità, i Paesi del Nord Africa continuano a condividere le stesse sfide e cause di fragilità. Spiccano in particolare l'economia stagnante con un elevato tasso di disoccupazione (in particolare tra i giovani), le enormi disparità sociali ed economiche all'interno dei vari Paesi, le gravi lacune nella formazione professionale e universitaria, la crescita demografica e la risultante maggiore pressione sulle risorse o la vulnerabilità nei confronti dei cambiamenti climatici. In questo contesto la Svizzera prevede di adottare nei prossimi quattro anni un approccio più regionale allo scopo di lottare contro il terrorismo con misure PEV, di rafforzare la collaborazione nel settore della migrazione, di promuovere la cooperazione tra i Paesi della regione, in particolare nei settori dell'economia e della cultura, e di rafforzare la società civile. La promozione delle prospettive professionali e sociali per i giovani sarà un altro aspetto prioritario. Anche la nuova strategia 2017–2020 sarà attuata a livello interpartimentale dalla DSC, dalla Direzione politica del DFAE, dalla SECO e dalla SEM, mentre le attività importanti nel settore della migrazione saranno, ove opportuno, coordinate con gli obiettivi di politica estera della Svizzera in materia.

2.4.3 Sahel e Lago Ciad

Il Sahel e i Paesi attorno al Lago Ciad occupano tradizionalmente un posto importante nella cooperazione internazionale della Svizzera. L'impegno elvetico in Burkina Faso, in Mali, in Niger e in Ciad supera infatti i 100 milioni di franchi all'anno. Inoltre, in questa regione la Svizzera punta su un'interazione coerente tra la cooperazione allo sviluppo, la promozione della pace e l'aiuto umanitario. Attraverso un migliore coordinamento dei suoi strumenti di politica estera, la Svizzera affronta le cause delle crisi e della fragilità e tiene conto della stretta correlazione tra le varie sfide. L'impegno della Svizzera nel Sahel è strutturato per di più attorno ad assi strategici comuni e prevede un meccanismo di coordinamento che favorisce gli scambi tra DFAE, DFGP e DDPS. Grazie alla sua presenza pluriennale e a questo approccio integrativo, la Svizzera ha potuto approfondire le sue conoscenze del contesto e dei suoi attori. Nella regione è considerata un partner affidabile e rispettato, che sa farsi ascoltare.

In Burkina Faso, in Mali, in Niger e in Ciad la cooperazione svizzera allo sviluppo punta su riforme strutturali che devono avere un effetto duraturo sullo sviluppo economico e sociale di questi Paesi. La decentralizzazione, il buon governo, la formazione e la creazione di condizioni quadro intese a favorire l'impiego e a generare reddito sono i temi fondamentali che ricorrono in tutto l'impegno della Svizzera nella regione. Il nostro Paese considera che in Mali il buon governo sia un mezzo per aumentare la partecipazione politica. Con l'istruzione si favorisce inoltre la creazione di una società inclusiva in grado di resistere alle tentazioni della violenza estremista e di contribuire alla prevenzione. Per questa ragione la Svizzera sostiene finanziariamente 120 centri di formazione istituiti nelle zone toccate dal conflitto che vanno considerati come parte del totale rinnovo del sistema scolastico del Mali. Il sostegno all'allevamento di ovini nelle regioni aride del Paese promuove invece una delle rare fonti di reddito per i giovani e contribuisce anche alla salvaguardia di questi vasti paesaggi desertici offrendo alla popolazione rurale la possibilità di guadagnarsi da vivere rimanendo nel proprio territorio tradizionale. A Mopti e Timbuktu la Svizzera aiuta infine i rappresentanti ufficiali maliani, la società civile e le autorità tradizionali a migliorare l'accesso a beni e servizi di base, favorendo così lo sviluppo regionale e la coesione sociale.

Anche in Burkina Faso, in Niger e in Ciad l'istruzione è un elemento centrale dell'impegno svizzero. Grazie al sostegno elvetico, negli scorsi quattro anni in Burkina Faso 2 760 000 bambini (48 % femmine) hanno potuto essere scolarizzati o proseguire gli studi. Questo impegno influisce direttamente sull'istruzione di base di 31 000 bambini, che hanno così potuto beneficiare di materiale scolastico, di una mensa, di un corpo insegnante formato e di aule meglio equipaggiate. Il capo del DFAE ha visitato una di queste scuole durante il suo viaggio in Burkina Faso nel mese di marzo. In Niger quasi 20 000 tra docenti e rettori (30 % donne) hanno potuto migliorare le proprie competenze professionali pratiche. Inoltre, sono stati istituiti 200 centri collettivi con offerte di formazione alternative, che attualmente accolgono 12 000 persone. In Ciad la DSC ha nuovamente sostenuto 500 scuole e 200 centri di alfabetizzazione, consentendo a 70 000 bambini (43 % femmine) di accedere all'istruzione primaria e a 11 000 adulti (75 % donne) di imparare a leggere e scrivere.

L'acqua è un altro tema importante dell'impegno della DSC in Africa occidentale, dove nel 2015 circa 130 000 persone hanno avuto accesso all'acqua potabile grazie alle attività della Svizzera. In determinate regioni, in particolare in Burkina Faso, le malattie causate dall'acqua non potabile si sono ridotte dell'80 per cento. In Ciad, grazie al sensibile miglioramento dei metodi d'irrigazione, più di 2000 famiglie in 4 regioni che insieme contano circa 2 milioni di abitanti hanno visto aumentare il loro reddito durante la stagione secca.

In Sahel e nei Paesi attorno al Lago Ciad, la Svizzera svolge attività per la promozione della pace complementari a quelle relative alla cooperazione allo sviluppo. In Niger, sostenendo il processo di dialogo al confine con la Libia, la Svizzera mira a rafforzare la coesione tra le varie società nigerine, a evitare l'espansione del conflitto libico in Niger e a contribuire alla cessazione delle ostilità nel Sud della Libia. Inoltre, la Svizzera accompagna in tutta la regione l'emergere di una cultura che, favorendo lo scambio e il dibattito, consolidi la coesione delle comunità musulmane e la tolleranza tra gruppi sociali e religiosi. Queste attività permettono al nostro Paese di svolgere ad esempio in Nigeria un'analisi approfondita degli attori e delle dinamiche del conflitto con Boko Haram e, di conseguenza, di meglio comprendere i bisogni dei giovani delle regioni in cui è attiva quest'organizzazione. Dato che spesso i giovani sono ricettivi alle promesse fatte dai gruppi estremisti, è necessario formulare controposte chiare per proteggerli dai pericoli della strumentalizzazione. Infine, per quanto riguarda la prevenzione di futuri conflitti, la Svizzera mette la sua esperienza nell'elaborazione del passato a disposizione delle istituzioni nazionali e regionali. Citiamo ad esempio l'accompagnamento della Commissione per la verità, la giustizia e la riconciliazione, l'invio di un esperto alle Camere africane straordinarie e il tribunale speciale creato per il processo all'ex dittatore ciadiano Hissène Habré. Un incaricato speciale per il Sahel avrà il compito di valorizzare il ruolo della Svizzera nella regione e di rafforzare la sua funzione nella promozione della pace.

Mentre gli sforzi in materia di cooperazione allo sviluppo e di promozione della pace tracciano la via per uscire dalla crisi e dalla fragilità, l'aiuto umanitario si dedica ai gruppi di popolazione più vulnerabili in queste situazioni. Si tratta innanzitutto di proteggere la popolazione civile, di ridurre le sofferenze e di garantire la sicurezza alimentare. Solo in Mali e nei Paesi limitrofi la Svizzera fornisce aiuti umanitari a 130 000 sfollati interni, rifugiati, comunità di accoglienza e persone ritornate nel Paese. Oltre all'aiuto d'emergenza, la Svizzera accompagna il Governo nell'elaborazione di un pacchetto di misure nazionali volte a garantire la sicurezza alimentare. Il nostro Paese finanzia tra l'altro le attività di partner multilaterali nella regione che spesso sono i primi attori umanitari in loco. Nella regione attorno al Lago Ciad, oltre 450 000 persone hanno accesso a progetti cofinanziati dalla Svizzera, i cui principali partner sono il CICR, l'ACNUR e il PAM. L'accesso umanitario rappresenta un'altra priorità per la Svizzera. Finanziando il Servizio aereo umanitario dell'ONU (UNHAS), la Svizzera si assicura che l'aiuto d'emergenza giunga anche nelle regioni più discoste del Niger, del Ciad e della Nigeria dove i bisogni sono spesso più elevati.

Dato che importanti vie migratorie attraversano il Sahel – particolarmente toccati sono il Niger e il Mali – la Svizzera non si dedica unicamente agli aspetti umanitari

di questa problematica. Infatti, per alleviare la sofferenza dei migranti durante il difficile viaggio, sgravare i Paesi e i Comuni di accoglienza e nel contempo combattere le ragioni profonde della migrazione, la Svizzera partecipa da un lato al Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per l'Africa, lanciato nel novembre 2015 in occasione del Vertice sulla migrazione a La Valletta e, dall'altro, fornisce un aiuto diretto ai Paesi in questione. In Niger ad esempio sostiene con l'OIM un programma di reintegrazione dei migranti nigerini rimpatriati dall'Algeria e promuove la cooperazione transfrontaliera tra la Libia e il Niger. A ottobre ha deciso con il Mali di avviare dei negoziati per concludere un accordo sulla migrazione. In occasione di un incontro tenutosi a Berna con il ministro degli esteri del Mali, il capo del DFAE ha dichiarato che la Svizzera intende continuare il suo impegno per la pace e la sua lotta alla povertà nel Mali. Allo stesso tempo ha sottolineato quanto sia importante coordinare gli interessi in materia di politica migratoria con quelli dello sviluppo e ha convenuto con il suo omologo di proseguire l'evoluzione delle relazioni bilaterali secondo un approccio generale basato sul partenariato.

Il partenariato migratorio concluso già cinque anni fa con la Nigeria, uno dei principali Paesi di provenienza dei migranti in Svizzera, permette di affrontare tutta una serie di sfide assieme a questo Paese. A marzo, durante la sua visita in Nigeria, il capo del DFAE ha potuto constatare l'efficacia della cooperazione in questo settore che comprende la formazione professionale, i programmi di scambio e di perfezionamento e gli aiuti al ritorno, ma anche un telefilm prodotto in Nigeria sui rischi e le sfide della migrazione illegale.

La Svizzera intende altresì intensificare la collaborazione con le organizzazioni regionali anche in questa regione. La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), una delle principali organizzazioni regionali africane, completa i settori dell'impegno elvetico nei Paesi membri dell'ECOWAS. Tra le sue priorità troviamo la pace, la sicurezza, la migrazione e la sicurezza alimentare. La Svizzera sostiene ad esempio con mezzi finanziari e di personale l'«Ecole de maintien de la paix» in Mali e il «Kofi Annan International Peacekeeping and Training Center» in Ghana, promuove la cooperazione degli Stati membri dell'ECOWAS nel settore della migrazione e della libera circolazione delle persone e, nel contesto di questa comunità economica, s'impegna a favore di una politica agricola comune il cui obiettivo è la modernizzazione delle aziende famigliari. A settembre la Svizzera ha infine sottoposto all'ECOWAS una dichiarazione d'intenti allo scopo di formalizzare la cooperazione esistente e di favorire scambi regolari.

2.4.4 Corno d'Africa

Il Corno d'Africa comprende molti Paesi considerati fragili. Le cause di questa fragilità sono molteplici. Dopo una decolonizzazione per lo meno affrettata, il potere è caduto in mano a persone in molti casi insufficientemente qualificate, a ex capi ribelli e a combattenti per la liberazione o a élite corrotte. Il fallimento della transizione tra le vecchie potenze coloniali e i nuovi Governi ha prodotto una cattiva governance, progetti di sviluppo economico inadeguati, assenza di prosperità e scarsa certezza giuridica. Solo pochi Paesi hanno conosciuto sviluppo e progresso.

La regione è dunque la terra delle grandi contraddizioni. Da un lato il Corno d'Africa deve far fronte a numerose sfide, crisi e problematiche, conta il numero di profughi e sfollati interni più elevato del Continente nonché il tasso di mortalità materna e infantile più alto al mondo. Dall'altro, in un Paese come il Kenya è ad esempio nata una classe media sempre più critica nei confronti dei malfunzionamenti e che chiede una rappresentazione e una partecipazione equa.

In questo quadro complesso, la Svizzera interviene sulla base del suo mandato costituzionale in modo coordinato e ricorrendo a tutti gli strumenti di cui dispone a livello politico, umanitario e in materia di sviluppo. Contribuisce a migliorare le condizioni di vita in loco mediante una migliore protezione dei diritti umani e della popolazione civile, la trasmissione del know how nonché un sostegno tecnico e finanziario. Con il suo impegno il nostro Paese contribuisce alla pace, alla sicurezza, al rispetto dei diritti umani e alla creazione di prospettive per la stabilità della regione.

Le numerose sfide poste dalle ricorrenti catastrofi naturali, dai conflitti e dagli spostamenti di popolazione che ne derivano non riguardano singoli Stati ma hanno una portata regionale. La Svizzera tiene conto di questo aspetto nella sua strategia interdepartimentale di cooperazione regionale per il Corno d'Africa. Sostiene i Paesi a livello regionale, nazionale e locale nei settori della sicurezza alimentare, della salute, della migrazione e del buon governo con l'obiettivo di consolidare in modo duraturo le strutture e i meccanismi di resilienza locali. Così facendo contribuisce a salvare vite umane, a ridurre la povertà e a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza nella regione. Coordina questo suo impegno con quello assunto nei Paesi circostanti come il Sudan e il Sudan del Sud. I segretari di Stato elvetico ed etiope hanno svolto a settembre 2016 le seconde consultazioni politiche bilaterali. Hanno tra l'altro proposto una migliore cooperazione nel settore della migrazione e, vista la difficile situazione in Etiopia, hanno discusso l'opportunità di approfondire la collaborazione in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU.

In Somalia la Svizzera ha aiutato a istituire un sistema di governance federale. Dal 2012, dopo oltre un ventennio, la Somalia ha nuovamente un Governo riconosciuto a livello internazionale e dispone di una costituzione federale provvisoria. In Sudan la Svizzera si occupa soprattutto di salvare vite e di alleviare le sofferenze di chi è coinvolto nei conflitti armati o è vittima di catastrofi naturali. Di conseguenza il suo impegno si concentra in primo luogo in settori quali la sicurezza alimentare, l'accesso ai servizi di base (acqua e sanità) e la protezione della popolazione civile.

Anche per il Sudan la Svizzera fa riferimento a una strategia di cooperazione integrata che include soprattutto le attività del DFAE e del DFGP. Concretamente il nostro Paese sostiene il PAM e altri organismi dell'ONU e ONG nell'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari e, più in generale, nell'aiuto d'emergenza, ma anche nel ristabilire i loro mezzi di sussistenza. Tra l'altro si adopera in particolare per garantire agli sfollati l'accesso all'acqua potabile e agli impianti sanitari nonché alle cure mediche. Mette inoltre a disposizione esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA). Dal 2012 la Svizzera sostiene la strategia dell'OIM e dell'ACNUR nella lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. A livello politico sono state intensificate le relazioni bilaterali tra la Sviz-

zera e il Sudan, Paese chiave per quanto riguarda le sfide migratorie, e tra i due Paesi sono previste consultazioni politiche a scadenza annuale.

Dalla sua indipendenza nel 2011, il Sudan del Sud fa parte dei principali Paesi cui sono destinati l'aiuto umanitario e gli sforzi elvetici in materia di politica di pace. La Strategia di cooperazione, che oltre a varie unità organizzative del DFAE coinvolge anche il DDPS, contempla vari strumenti della cooperazione internazionale come per esempio la fornitura di aiuti d'emergenza e aiuti alla ricostruzione, aiuti allo sviluppo e aiuti per la risoluzione dei conflitti. Le attività svizzere si concentrano sulla sicurezza alimentare e sulla garanzia dei mezzi di sussistenza, sulla protezione della popolazione civile e sull'aumento della sua sicurezza. Grazie al sostegno della Svizzera, nel Nord del Paese sono state riparate fonti d'acqua e pompe danneggiate oppure sono stati scavati nuovi pozzi migliorando così l'accesso all'acqua potabile per oltre 100 000 persone. Dato il perdurare del conflitto nel Sudan del Sud, il CICR, a capo della più grande operazione in Africa, è un partner importante per l'approvvigionamento della popolazione bisognosa di entrambi i fronti.

Nel Corno d'Africa, la politica della Svizzera in materia di migrazione è applicata in modo corale dalla SEM, dalla DSC, dalla Divisione Africa sub-sahariana e Francofonia (ASAF) e dalla DSU conformemente all'approccio interdipartimentale «Whole of Government». Sulla base della Strategia di cooperazione della Svizzera per il Corno d'Africa, attualmente vengono realizzate attività e progetti soprattutto nell'ambito della protezione nelle regioni di provenienza (Protection in the Region; PiR). Questo strumento mira a sostenere le autorità nazionali e gli attori della società civile del Corno d'Africa a istituire un procedura d'asilo efficace ed equa, a migliorare le condizioni di vita degli sfollati e dei migranti in cerca di protezione, a promuovere la loro autonomia sociale ed economica e a tutelare i loro diritti fondamentali. Sempre in quest'ambito la Svizzera vuole migliorare le prospettive dei rifugiati. Il progetto «Skills for Life for Refugees» ad esempio, che il nostro Paese realizza nel campo profughi a Kakuma in Kenya, mira a dissuadere gli sfollati interni dal proseguire il loro viaggio trasmettendo loro un know how tecnico e sviluppando le loro capacità professionali. Il progetto coinvolge sia gli sfollati sia le comunità di accoglienza allo scopo di evitare tensioni tra i primi e la popolazione locale. Nel contempo la Svizzera sostiene il dialogo regionale sulla migrazione avviato dall'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD). Grazie all'iniziativa Nansen si vogliono inoltre migliorare le condizioni di protezione delle persone costrette a fuggire all'estero a causa di catastrofi naturali.

Dieci anni dopo aver interrotto la cooperazione internazionale con l'Eritrea, nel novembre 2016 il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di riprendere l'impegno della DSC in questo Paese. Con uno stanziamento limitato a due milioni di franchi l'anno, i progetti pilota che saranno realizzati in un primo tempo porteranno sulla creazione di impieghi e sulla formazione professionale allo scopo di migliorare le prospettive dei giovani nel proprio Paese. Quest'impegno mirato e limitato della DSC costituisce un primo passo della Svizzera verso l'istituzione di quel partenariato equilibrato auspicato dal Consiglio federale. È infatti necessario che entrambi i Paesi vi contribuiscano, nello spirito della combinazione degli strumenti evocata nel messaggio concernente la cooperazione internazionale della Svizzera 2017–2020: la Svizzera attraverso i suoi contributi allo sviluppo, l'Eritrea miglio-

rando la situazione dei diritti umani e facendo sforzi nel campo della migrazione e dell'economia. In futuro sapremo se il Governo eritreo è disposto a sviluppare con la Svizzera un partenariato fondato sul dialogo, il cui obiettivo è tra l'altro quello di migliorare la situazione dei diritti umani nel Paese. La Svizzera segue costantemente la situazione in Eritrea. Verifica in continuazione la sua prassi in materia di asilo e, se del caso, la adegua. Si adopera affinché venga imposto il rispetto dei diritti umani grazie agli strumenti di cui dispone il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Al riguardo sta attualmente valutando un impegno in loco con l'ONU. Affinché questo processo si concluda nel migliore dei modi, è necessario coordinare il più possibile la cooperazione internazionale nel Paese. Per questo motivo il Consiglio federale ha stabilito i contatti necessari per procedere in maniera coordinata con i Paesi europei che condividono le idee e gli interessi della Svizzera. Il DFGP finanzia già dal 2015 un progetto di formazione professionale in Eritrea e nel dicembre 2016 ne ha avviato un secondo in collaborazione con un istituto per la formazione degli insegnanti nel cui quadro gli studenti possono scegliere liberamente la professione d'insegnante senza esservi costretti dai servizi nazionali.

La Svizzera continua a rafforzare le sue relazioni con l'Unione africana (UA) la cui sede si trova ad Addis Abeba, la capitale dell'Etiopia. È accreditata con lo statuto di osservatore presso l'UA già dal 2006 e dal 2012 finanzia vari progetti di quest'organizzazione, in particolare per quanto riguarda la PEV. Sostiene inoltre il coordinamento della cooperazione tra l'UA e l'ONU. Ad aprile la Svizzera e l'UA hanno firmato una Dichiarazione d'intenti al fine di intensificare la cooperazione bilaterale in particolare per quanto riguarda la pace e la sicurezza. Infine, negli ultimi anni la Svizzera ha pure rafforzato la sua cooperazione con le organizzazioni regionali nel Corno d'Africa. L'IGAD ha un ruolo importante in materia di sicurezza, stabilità e sviluppo nella regione. Nel 2014 la Svizzera ha firmato con l'IGAD una Dichiarazione d'intenti che prevede una cooperazione più intensa nei settori del federalismo, della sicurezza alimentare, delle migrazioni, della pace, della sicurezza e della scienza. La Svizzera contribuisce inoltre al rafforzamento istituzionale del segretariato dell'IGAD. Questo partenariato le permette di portare avanti un dialogo politico con l'IGAD e i suoi Paesi membri nel Corno d'Africa e di aumentare l'impatto del suo impegno nella regione. La Svizzera approfondisce costantemente le sue relazioni anche con la Comunità dell'Africa orientale (EAC), di cui fanno parte tra l'altro il Kenya e il Sudan del Sud e in seno alla quale ha lo statuto di osservatore dal 2015. Il nostro Paese s'impegna inoltre nel processo di Khartoum fin da quando è stato lanciato nel novembre 2014. Il processo mira a rafforzare il dialogo tra gli Stati di origine e di transito del Corno d'Africa, l'Egitto e i Paesi europei. Nell'ambito del processo vengono inoltre discussi i progetti per l'attuazione del piano d'azione di La Valletta nel Corno d'Africa, che è in parte finanziato dal Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per l'Africa.

3 Attività di politica estera della Svizzera nel 2016

3.1 Rapporti con l'Unione europea e con gli Stati membri dell'UE/AELS

3.1.1 Unione europea

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

Nel 2016 nessun avvenimento ha segnato l'Unione europea (UE) quanto l'accettazione del referendum sull'uscita del Regno Unito (Brexit). La decisione presa dalla popolazione di uno dei suoi Stati membri più importanti sul piano economico, politico e militare ha colpito praticamente tutti i settori di attività delle istituzioni dell'UE. A ciò si aggiungono le crisi che già negli scorsi anni hanno impegnato l'UE e che sono tuttora all'ordine del giorno, come la gestione della questione migratoria, la crisi del debito e il conflitto in Ucraina. Inoltre, la situazione sul piano della sicurezza nei Paesi vicini all'UE continua a rimanere instabile, come dimostrano il tentativo di colpo di Stato in Turchia e i conflitti in corso in Siria e in Libia (cfr. n. 2.2), e anche le sfide in materia di sicurezza interna sono aumentate in misura drastica in seguito agli attentati terroristici perpetrati sul suolo europeo. Tutti questi fattori politici hanno costituito lo scenario sul quale i rapporti Svizzera-UE si sono sviluppati nell'anno in rassegna.

Il referendum sulla Brexit è stato al centro di tutti i dibattiti europei ancor prima della votazione del 23 giugno 2016. A febbraio i negoziati condotti dal Regno Unito e dall'UE in relazione alle esigenze britanniche in merito alla tenuta di un referendum hanno comportato, da parte dell'UE, la formulazione di garanzie che tuttavia hanno perso validità in seguito al voto del popolo britannico a favore dell'uscita del Regno Unito dall'UE. Theresa May, il nuovo primo ministro britannico nominato dopo il referendum, ha promesso di applicare la Brexit escludendo nuove elezioni o un secondo referendum. A ottobre ha annunciato che la clausola di recesso sancita nell'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) sarà invocata al più tardi alla fine di marzo del 2017. Dal canto suo l'UE aveva subito escluso la possibilità di avviare i negoziati sull'uscita del Regno Unito prima che tale clausola fosse formalmente invocata, precisando inoltre che nel corso dei negoziati l'accesso al mercato unico non potrà in nessun caso essere dissociato dal principio della libera circolazione delle persone. Le speculazioni sui futuri rapporti tra il Regno Unito e l'UE e i preparativi interni in vista dei negoziati condotti da entrambe le parti hanno dunque caratterizzato tutto il secondo semestre del 2016.

Le relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito poggiano essenzialmente sugli accordi bilaterali che legano il nostro Paese all'UE, motivo per cui il Consiglio federale ha reagito tempestivamente ai cambiamenti che si prospettano rafforzando in particolare il gruppo di accompagnamento interdipartimentale UK-UE istituito nell'estate del 2015. Nell'ottobre del 2016, il Consiglio federale ha definito i suoi orientamenti strategici concernenti le future relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito e istituito un gruppo direttivo con rappresentanti del DFAE, del DEFR, del DFF e del DATEC. Secondo l'obiettivo perseguito dal Consiglio federale, un nuovo regime inteso a garantire la continuità delle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito dovrebbe entrare in vigore nel momento dell'uscita dall'UE, al fine di evitare un

vuoto giuridico e garantire la certezza del diritto. La Svizzera si è inoltre impegnata a instaurare con il Regno Unito un dialogo sui futuri rapporti reciproci e sulle rispettive relazioni con l'UE.

A causa delle incertezze scaturite dall'esito del referendum, le previsioni di crescita a breve e medio termine della zona euro sono state riviste al ribasso. Pur se con tassi di crescita moderati, la ripresa economica è tuttavia proseguita nel 2016. La congiuntura è stata sostenuta, tra l'altro, dalla politica monetaria oltremodo espansionistica della Banca centrale europea (BCE), che ha mantenuto la pressione al ribasso sull'euro. I risultati di uno *stress test* pubblicati alla fine di luglio hanno dimostrato che le grandi banche europee sono ormai ben premunite contro le crisi. Tuttavia, benché il settore bancario sia oggi più resiliente rispetto ad alcuni anni fa, molte banche europee hanno ancora bisogno di rafforzare la loro base di capitale proprio e di risanare il proprio bilancio. D'altro canto, già a maggio i dibattiti in seno all'Eurogruppo hanno portato alla conclusione di un accordo di massima con la Grecia su un piano di riduzione del suo debito. I principali provvedimenti in questo ambito, ossia la proroga delle scadenze di rimborso nonché la riduzione degli interessi e la dilazione nel loro pagamento, saranno tuttavia quantificati e attuati soltanto nel 2018, quando il terzo programma di aiuto ai Paesi della zona euro sarà portato a termine con successo.

I negoziati dell'accordo di libero scambio tra l'UE e gli Stati Uniti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) non hanno potuto essere conclusi prima della fine del mandato del presidente Obama. Il progetto ha infatti raccolto critiche viepiù numerose da parte dei governi di parecchi Stati membri dell'UE. Inoltre, le elezioni presidenziali americane sono state vinte da Donald Trump, un candidato che ha una posizione critica nei confronti del libero scambio. Se fosse stato concluso, l'accordo avrebbe avuto probabili ripercussioni sulla competitività della Svizzera e in tal caso, in base al suo contenuto, sarebbe stato necessario esaminare le opzioni aperte al nostro Paese, quali l'adesione al TTIP o la conclusione di un nostro accordo di libero scambio con gli Stati Uniti. L'accordo di libero scambio tra l'UE e il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) è stato firmato soltanto il 30 novembre 2016, dopo che le regioni belghe – fra cui la Vallonia – hanno tolto la loro opposizione, previa inclusione nell'accordo di una dichiarazione complementare e di alcune garanzie. La ratifica dell'accordo richiede ancora l'approvazione, oltre che del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo, anche di ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea. Il CETA è il principale accordo commerciale finora concluso dall'UE con un importante Paese industrializzato non europeo. La sua ratifica manderebbe quindi un segnale positivo, per esempio quanto ai negoziati in corso per il TTIP.

Anche nel 2016 la lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento dei profitti delle imprese è rimasta una priorità dell'UE. A luglio è dunque stata approvata una direttiva sulla lotta contro l'evasione fiscale, che disciplina l'attuazione di numerose raccomandazioni del progetto BEPS dell'OCSE e, in parte, va oltre le norme minime che esso prevede. Secondo tali norme, che si applicano anche alla Svizzera in quanto Stato membro dell'OCSE, le multinazionali sono tenute a fornire alle autorità fiscali nazionali anche le informazioni concernenti le loro attività negli altri Paesi. Inoltre, tenuto conto delle crescenti esigenze in materia di trasparenza, è

stato proposto nell'UE che le imprese interessate siano ora tenute a rendere accessibili al pubblico anche tali informazioni. Queste nuove esigenze dovrebbero valere anche per i gruppi che hanno la loro sede principale in uno Stato terzo, come la Svizzera, e operano nell'UE.

Come nell'anno precedente, anche nel 2016 la situazione migratoria straordinaria ha costituito una delle grandi sfide che l'UE e i suoi Stati membri hanno dovuto fronteggiare (cfr. n. 2.2). Nel 2016, alle frontiere esterne dello spazio Schengeni sono state registrate oltre 490 000 entrate irregolar. Durante l'estate molti profughi e migranti sbarcati in Italia hanno tentato di attraversare la Svizzera senza presentare una domanda di asilo. Questo fenomeno è stato il risultato, in particolare, di una registrazione più sistematica dei profughi e dei migranti in Italia e di una trattazione sollecita dei casi Dublino in Svizzera. Il nostro Paese ha affrontato questa sfida applicando con rigore gli strumenti giuridici a sua disposizione. Nei suoi sforzi intesi a trovare una soluzione globale a livello europeo al fine di sgravare gli Stati più toccati dalla questione migratoria, la Commissione europea ha presentato due pacchetti di riforme del Sistema europeo comune di asilo. Il primo pacchetto prevede, in particolare, una revisione del sistema di Dublino per quanto concerne la determinazione del Paese competente per l'esame delle domande d'asilo. Nel caso specifico, si tratta di completare tale sistema mediante un meccanismo di correzione che in situazioni eccezionali garantisca una perequazione degli oneri tra gli Stati Dublino. La Commissione europea intende inoltre trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, con competenze allargate. L'obiettivo del secondo pacchetto di riforme, che verte sulla revisione di diverse direttive dell'UE nel settore dell'asilo, è di uniformare per quanto possibile le procedure e le condizioni di accoglienza delle persone bisognose di protezione. Tali direttive non rientrano tuttavia nell'accordo di associazione a Dublino concluso tra la Svizzera e l'UE. È inoltre proseguita l'attuazione dei programmi di ricollocazione e reinsediamento decisi dall'UE nel 2015 allo scopo di trasferire le persone bisognose di protezione dagli Stati membri dell'UE e dagli Stati terzi in cui le domande di asilo sono molto numerose. Fino al 19 dicembre 2016, 9356 richiedenti asilo provenienti dall'Italia e dalla Grecia erano stati rilocalizzati in altri Stati dell'UE. Nel quadro del programma di reinsediamento e di meccanismo 1:1 deciso sulla base della Dichiarazione UE-Turchia, il 5 dicembre 2016 gli Stati membri dell'UE avevano accolto 13 887 rifugiati. La Svizzera ha partecipato a titolo facoltativo ai programmi di ricollocazione e di reinsediamento, ma non al meccanismo 1:1. Nell'anno in rassegna, hanno potuto essere accolti 368 richiedenti asilo (stato: 20 dicembre 2016) provenienti dall'Italia e dalla Grecia e i 519 rifugiati del Libano e della Siria ammessi nel quadro del programma di reinsediamento deciso nel 2016.

Anche nel 2016 la Svizzera ha continuato a impegnarsi a favore di soluzioni globali a livello europeo nel settore della migrazione e dell'adeguamento delle norme vigenti. Nel quadro dell'associazione all'accordo di Dublino si è dunque pronunciata a favore di una revisione sostanziale del sistema di Dublino, che non riesce più a far fronte all'attuale situazione di crisi a causa dei costanti ed elevati flussi migratori, nonché della ripartizione disuguale delle domande d'asilo fra i vari Paesi di accoglienza. In particolare, ha accolto favorevolmente la revisione del regolamento di Dublino presentata a maggio dalla Commissione europea. La Svizzera ha partecipato

anche ad altre misure dell'UE che esulano dalla propria associazione agli accordi di Schengen e Dublino, come lo dimostra l'entrata in vigore, a marzo, dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera all'EASO. Questo accordo consente al nostro Paese di contribuire direttamente – mettendo a disposizione le sue competenze, fornendo sostegno finanziario e inviando il proprio personale – alla realizzazione dei suoi obiettivi in materia di politica migratoria. Ad agosto il Consiglio federale ha inoltre approvato la partecipazione della Svizzera al Fondo fiduciario di emergenza a favore della stabilità e della lotta contro le cause della migrazione irregolare in Africa (EUTF), istituito dall'UE mediante un contributo di circa 4,1 milioni di euro.

All'inizio del 2016, data l'elevata pressione migratoria sulla rotta dei Balcani, diversi Paesi hanno ripristinato temporaneamente i controlli alle frontiere interne in virtù del codice frontiere Schengen. Il 12 maggio 2016, il Consiglio dell'UE ha prorogato questa misura fino al 12 novembre e poi, l'11 novembre 2016, per un periodo di altri tre mesi. Per quanto concerne la gestione delle frontiere esterne, i negoziati sul potenziamento dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), proposto nel 2015, hanno avuto esito positivo. Il regolamento concernente la nuova Guardia costiera e di frontiera europea, che succederà a Frontex, costituisce un ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen. Oltre a versare un contributo finanziario, il nostro Paese partecipa già ora alle missioni di Frontex: nel 2016 le guardie di confine svizzere e la polizia cantonale di Zurigo hanno infatti prestatato 1780 giorni di servizio. Al di fuori del quadro Schengen, l'UE ha portato avanti l'operazione navale lanciata nel 2015 con il nome di «EUNAVFOR MED operazione Sophia». L'operazione, che comporta missioni in alto mare al largo delle coste libiche, si prefigge di smantellare il modello economico dei passatori e degli autori della tratta di esseri umani nella parte meridionale del Mediterraneo centrale. Nell'estate 2016 il suo mandato è stato esteso alla formazione delle guardie costiere e della marina libiche e al contributo all'attuazione dell'embargo delle Nazioni Unite sulle armi. Queste misure sono state adottate dopo avere constatato che, nonostante il numero stabile di migranti sulla rotta del Mediterraneo, il numero di vittime è aumentato sensibilmente rispetto agli anni precedenti. La Svizzera si è inoltre impegnata sul piano dell'aiuto umanitario in Grecia, Paese di transito europeo. Un esperto del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) assiste l'HCR nella sua missione di protezione e di sostegno dei profughi in loco, mentre la Segreteria di Stato della migrazione (SSM) fornisce un aiuto finanziario.

La situazione migratoria ha influenzato in maniera determinante le relazioni tra l'UE e la Turchia che, quale Paese di transito, funge da partner principale nella ricerca di una soluzione. Durante la riunione del 17–18 marzo 2016, i capi di Stato e di governo dell'UE hanno dunque adottato con la Turchia una dichiarazione congiunta che prevede di intensificare la loro cooperazione. I punti chiave di tale dichiarazione sono il rientro o il rimpatrio di tutti i migranti in situazione irregolare che partono dalla Turchia per raggiungere le isole greche, nonché il meccanismo secondo il quale per ogni Siriano rimpatriato in Turchia dalla Grecia un altro Siriano è accolto nell'UE. È stato altresì convenuto di accelerare il calendario di liberalizzazione del regime dei visti per i cittadini turchi e di sopprimere l'obbligo di visto, sempreché la Turchia adempia a tutti i criteri concordati a tal fine. È stato inoltre confermato il versamento alla Turchia di un aiuto supplementare di 3 miliardi di euro entro la fine del 2018 ed è stato previsto di avviare una nuova serie di negoziati per la sua ade-

sione all'UE. In quanto sviluppo dell'acquis di Schengen, la prevista liberalizzazione del regime dei visti per i cittadini turchi si applicherà anche alla Svizzera, motivo per cui essa prenderà parte ai relativi dibattiti a livello dell'UE in virtù del suo diritto di partecipazione. Occorre infine rilevare che le difficoltà che pesavano sui negoziati in vista di un'eventuale adesione della Turchia all'UE si sono ulteriormente aggravate a partire da luglio dopo il tentativo di colpo di Stato in quel Paese.

Nel 2016 non sono mancate le sfide neppure nelle relazioni tra l'UE e l'Ucraina. L'accordo di associazione che le unisce, anche dal profilo economico, è entrato in vigore a titolo provvisorio il 1° gennaio 2016. Il 6 aprile 2016, tuttavia, i cittadini olandesi ne hanno respinto la ratifica in occasione di un referendum consultivo, tanto che la piena applicazione dell'accordo è stata sospesa fino alla fine del 2016. Il 15 dicembre il Consiglio dell'UE ha deciso di precisare i termini dell'accordo al fine di tenere debito conto delle preoccupazioni olandesi e di ottenere una ratifica nel 2017. L'8 dicembre l'UE si era già accordata per rafforzare il meccanismo di sospensione dei regimi di liberalizzazione dei visti a favore dell'Ucraina e della Georgia che dovrebbe concretizzarsi nel corso dell'anno prossimo.

Il conflitto in Ucraina ha continuato a dominare il dibattito in seno all'UE sulle questioni inerenti alla politica di sicurezza. Le varie sanzioni adottate contro la Russia sono state prorogate fino al 2017. In tal modo l'UE intende fare pressione sulla Russia affinché applichi l'accordo di Minsk concluso nel febbraio 2015. Pur senza allinearsi alle sanzioni previste dall'UE nei confronti della Russia, il Consiglio federale ha adottato misure per evitare che il territorio svizzero venga utilizzato per aggirare tali sanzioni. La situazione sul piano della sicurezza nella periferia dell'Europa e la decisione del Regno Unito di uscire dall'UE hanno segnato inoltre la Strategia globale europea, presentata a giugno dall'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la sicurezza. La Strategia descrive a grandi linee le prospettive della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'UE. Oltre al conflitto in Ucraina, diverse sfide inerenti alla politica di sicurezza sono altrettanto importanti per il nostro Paese e per l'UE. Nel 2016 la Svizzera ha dunque proseguito la sua cooperazione con l'UE in settori specifici, in particolare contribuendo direttamente a promuovere la pace in varie zone di conflitto mediante l'invio di una trentina di esperti civili e militari nelle missioni dell'UE. Nel 2016 nuovi esperti si sono aggiunti alle missioni dell'UE in Mali e in Ucraina.

Durante l'anno in rassegna l'UE ha adottato diverse misure in seguito agli attentati terroristici perpetrati in Europa, concentrando la sua attenzione in particolare sul fenomeno dei «combattenti stranieri». Per intensificare il controllo sui cittadini europei alle frontiere esterne, è stato trovato un accordo a livello dell'UE per adeguare il codice frontiere Schengen. Per esempio, ora anche i documenti d'identità delle persone che beneficiano della libera circolazione dovranno essere sottoposti a controlli sistematici nelle pertinenti banche dati, all'entrata nello spazio Schengen e all'uscita dallo stesso. In primavera l'UE ha inoltre adottato la direttiva sullo scambio dei dati dei passeggeri (Passenger Name Record, PNR), che obbliga le compagnie aeree a trasmettere i dati dei passeggeri alle autorità competenti nell'ottica della prevenzione e del perseguimento penale di atti terroristici o forme gravi di criminalità. Non facendo parte dell'acquis di Schengen, questa direttiva non si applica alla

Svizzera, che sta tuttavia esaminando l'opportunità di applicarla mediante la conclusione di un accordo ad hoc. In seguito agli attentati, la Commissione dell'UE ha ulteriormente rafforzato la sua proposta concernente la revisione in corso della direttiva dell'UE sulle armi da fuoco. Un importante obiettivo dovrebbe essere quello di adottare disposizioni più severe se non addirittura il divieto, per i privati, di acquistare e di possedere le armi più pericolose. Grazie agli intensi sforzi profusi nell'ambito del suo diritto di partecipazione, la Svizzera ha ottenuto l'iscrizione nella direttiva di un disciplinamento d'eccezione, in virtù del quale continuerà a essere ammessa la consegna dell'arma di servizio al termine del servizio militare obbligatorio. A fine dicembre 2016, il Consiglio dell'UE ha approvato un testo di compromesso a livello di ambasciatori. La direttiva sarà verosimilmente adottata nel corso del primo trimestre del 2017.

Evoluzione delle relazioni tra la Svizzera e l'UE

Anche nel 2016 l'obiettivo del Consiglio federale di migliorare il controllo dell'immigrazione garantendo nel contempo il mantenimento e lo sviluppo della via bilaterale ha segnato le relazioni tra la Svizzera e l'UE. I lavori sono stati incentrati essenzialmente sulla ricerca di una soluzione consensuale circa l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione (Cost.)¹⁵ e sulle future condizioni quadro delle relazioni tra i due partner. Prima e dopo il referendum sulla Brexit, l'UE si è curata di evitare che un eventuale accordo con la Svizzera nel settore della libera circolazione delle persone potesse costituire un precedente in vista delle future relazioni con il Regno Unito. Questa precauzione ha reso ancora più difficile la ricerca di una soluzione consensuale tra la Svizzera e l'UE.

Il 4 marzo 2016 il Consiglio federale ha adottato diversi disegni di legge concernenti l'attuazione delle disposizioni costituzionali sull'immigrazione presentando in particolare il modello di una clausola di salvaguardia unilaterale per gli immigrati provenienti dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS. Ha dunque dato seguito alla decisione presa nel dicembre del 2015 e di cui aveva già informato l'UE. Le misure unilaterali previste dovranno consentire l'attuazione dell'articolo 121a Cost. nel caso in cui non sia stata trovata una soluzione consensuale con l'UE sulla libera circolazione delle persone. Nonostante i diversi incontri organizzati tra il presidente della Confederazione e il presidente della Commissione europea Juncker, i numerosi contatti intrattenuti con la presidenza del Consiglio dell'UE e il controllo diplomatico assicurato presso alcuni Stati membri dell'UE, non è stato possibile trovare un consenso.

Alla luce di questi fatti, il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato una legge d'applicazione dell'articolo costituzionale 121a Cost. Anziché una clausola di salvaguardia, la legge introduce un modello la cui pietra angolare è l'obbligo di comunicare i posti vacanti: in presenza di un tasso di disoccupazione superiore alla media in gruppi di professioni, in settori d'attività e in regioni economiche specifiche, devono essere presi provvedimenti limitati nel tempo in vista di sostenere le persone registrate come richiedenti un impiego presso gli Uffici di collocamento regionali. Dopo che il Parlamento ha adottato la legge d'applicazione dell'articolo

¹⁵ RS 101

121a Cost. il Consiglio federale ha concluso che era ormai soddisfatta la condizione a cui le Camere federali avevano subordinato la ratifica del Protocollo concernente l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) alla Croazia. L'adozione della legge d'applicazione permette inoltre alla Svizzera di soddisfare il presupposto per beneficiare della piena associazione al programma di ricerca europeo «Orizzonte 2020» dal 1° gennaio 2017. Per quanto riguarda l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco», che fa pure riferimento all'articolo 121a Cost., il 26 ottobre il Consiglio federale ha deciso di elaborare un controprogetto diretto. Il 21 dicembre, dopo averne comunicato le grandi linee, ha incaricato il DFGP di elaborare progetti destinati alla consultazione per due varianti di un controprogetto. Entro il 27 aprile 2017 sottoporrà al Parlamento un messaggio in tal senso.

Dalla scadenza del periodo di transizione, ossia dal 1° giugno 2016, i cittadini bulgari e romeni beneficiano della libera circolazione integrale delle persone, fatta salva l'eventuale applicazione della clausola di salvaguardia fino al 31 maggio 2019. Il 27 luglio 2016, su mandato del Parlamento, il Consiglio federale ha confermato per scritto ai presidenti della Commissione europea e del Consiglio europeo che la domanda di adesione della Svizzera all'UE del 1992 è da considerarsi ritirata. Il 30 settembre 2016, il Parlamento ha approvato il rinnovo della legge parlamentare sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Questa nuova legge contiene essenzialmente le basi d'appoggio alla transizione degli Stati dell'Est dell'Europa fuori dall'UE, nonché la base legale per il contributo della Svizzera all'allargamento.

La certezza del diritto in materia di accesso al mercato è fondamentale per l'economia svizzera, da qui la necessità di consolidare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale. Anche nel 2016 la Svizzera e l'UE hanno dunque perseguito, l'obiettivo di creare condizioni quadro trasparenti che regolino uniformemente le relazioni reciproche in questo settore. I negoziati su un accordo istituzionale sono proseguiti registrando progressi. Fra i punti rimasti in sospeso figurano la composizione delle controversie e delle conseguenze nei casi in cui quelle relative all'applicazione di accordi sull'accesso al mercato non possano essere appianate in futuro.

Oltre ai due temi importanti di politica europea, i negoziati con l'UE sono proseguiti soprattutto in riferimento al settore della cooperazione in materia di polizia. Dopo la Svizzera, anche la Commissione europea ha adottato il proprio mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm, che prevede lo scambio automatico di impronte digitali e di dati del DNA, e per l'accesso delle autorità di perseguimento penale svizzere alla banca dati per la memorizzazione e il confronto delle impronte digitali (EURODAC). I negoziati su questo punto sono iniziati nell'autunno del 2016. È inoltre stato possibile portare a termine i negoziati relativi all'accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia eu-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su vasta scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia); ne consegue che la Svizzera può ora recepire formalmente e con cognizione di causa il regolamento che istituisce detta Agenzia. Il Parlamento ha approvato il recepimento di tale regolamento durante la sessione invernale 2016. Infine, con l'istituzione del Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere (ISF-Frontiere), l'UE si è dotata dello strumento che, per il periodo 2014–2020, sostituisce il Fondo per le frontiere esterne. L'ISF-Frontiere contribuisce a migliorare l'efficienza dei controlli e quindi anche la protezione delle

frontiere esterne dello spazio Schengen. Il regolamento europeo rappresenta per la Svizzera uno sviluppo dell'acquis di Schengen. I negoziati sull'accordo aggiuntivo relativo alla partecipazione del nostro Paese all'ISF si sono conclusi con successo nel 2016. Il Parlamento ha così potuto approvare il recepimento del regolamento che istituisce il Fondo durante la sessione invernale 2016. Nel settore della sicurezza delle derrate alimentari, in cui l'UE e la Svizzera lavorano per estendere la loro collaborazione dal 2008, sono proseguiti i negoziati ripresi sul piano tecnico nel 2015.

Nell'anno in rassegna non è stato possibile tuttavia sbloccare la maggior parte degli altri dossier (cfr. n. 3.5.3, 3.5.4 e 3.5.5). Nel 2016 l'UE non era ancora disposta a concludere con la Svizzera nuovi accordi di accesso al mercato finché non sarà disciplinata la questione della libera circolazione delle persone e non sarà concluso un accordo istituzionale. Ad esempio i negoziati riguardanti l'accordo sull'elettricità, che sono in uno stato avanzato ma che da parte dell'UE sono subordinati a una risoluzione delle questioni istituzionali. Tutto ciò sottolinea ulteriormente l'importanza che le questioni istituzionali rivestono per il futuro orientamento delle relazioni tra la Svizzera e l'UE. Un accordo su tali questioni consentirebbe tra l'altro di estendere e consolidare l'accesso al mercato di cui la Svizzera beneficia già ora. In seguito al lungo periodo richiesto per chiarire le modalità di attuazione dell'articolo 121a Cost. e delle sue ripercussioni sull'ALC, la Commissione europea ha inoltre rinviato alla fine del 2016 l'aggiornamento di accordi esistenti sull'accesso al mercato, il che rimette in questione il buon funzionamento di tali accordi nonché una serie di cooperazioni tecniche. Queste ultime concernevano tra l'altro l'aiuto transfrontaliero in caso di catastrofi, la cooperazione in materia di educazione e di ricerca, il collegamento dei sistemi per lo scambio delle quote di emissione tra il nostro Paese e l'UE e le attività congiunte nel settore della cooperazione allo sviluppo. Il Consiglio federale ha espresso chiaramente il proprio disappunto nei confronti della posizione dell'UE e si aspetta che nel 2017 si possa giungere a normalizzare questa situazione.

3.1.2 Relazioni con i Paesi confinanti

I partenariati con gli Stati confinanti (Germania, Francia, Italia, Austria e Principato del Liechtenstein) sono estremamente importanti e di eccellente qualità. Nell'anno in rassegna le relazioni con questi Stati, che si inseriscono nelle priorità definite nella Strategia di politica estera 2016–2019 del nostro Paese, sono state consolidate ulteriormente e sviluppate in più punti. In particolare, le visite diplomatiche ad alto livello sono proseguite e i contatti allacciati sono stati sfruttati in modo sistematico al fine di coinvolgere i nostri Paesi confinanti membri dell'UE nella ricerca di una soluzione consensuale in merito all'ALC. Evento di portata storica nel settore dei trasporti, l'inaugurazione il 1° giugno 2016 della galleria ferroviaria di base del San Gottardo è stata l'occasione per invitare numerose personalità svizzere e straniere, fra cui i capi di Stato e di Governo dei cinque Paesi confinanti con la Svizzera, nonché parecchi ministri dei trasporti di vari Paesi europei. Le delegazioni di alto rango presenti all'inaugurazione hanno sottolineato la portata della NTFA quale progetto europeo e importante asse di transito tra il Mare del Nord e il Mediterraneo.

Dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo, le questioni inerenti alla politica dei trasporti diventeranno sempre più importanti nelle relazioni che la Svizzera intrattiene con la Germania e l'Italia.

Anche nel 2016 la qualità delle relazioni con la *Germania* si è tradotta in numerosi incontri ad alto livello che si sono svolti in un clima sempre amichevole. Il presidente della Confederazione ha infatti incontrato a quattro riprese la cancelliera tedesca per trattare temi di interesse comune. La libera circolazione delle persone e la questione migratoria in Europa e in particolare in Germania sono state al centro di tutti i colloqui ufficiali. Gli intensi contatti bilaterali fra i rispettivi ministri degli affari esteri sono stati incentrati sulla politica europea e sulla presidenza tedesca dell'OSCE nel 2016. Durante l'anno in rassegna, i due Paesi hanno altresì approfondito la cooperazione avviata nel settore della mediazione. La Svizzera è stata inoltre il Paese partner del CeBIT ad Hannover, il più grande evento dedicato all'economia digitale a livello mondiale. Il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha partecipato all'inaugurazione della manifestazione che ha permesso alla Svizzera di presentare a un vasto pubblico internazionale le sue capacità nel campo dell'innovazione e le sue competenze in ambito digitale. Infine, per quanto concerne le questioni transfrontaliere che rientrano nel settore dei trasporti (specialmente i trasporti aerei e ferroviari), della libera circolazione delle persone, dell'energia e della salute, la *Land* del Baden-Württemberg ha un'importanza particolare nelle relazioni con il nostro Paese. Per esempio, il fatto che nel 2016 il primo ministro rieletto di questo *Land* abbia effettuato la sua prima visita all'estero in Svizzera è una chiara dimostrazione di questo stretto legame.

Come in passato, anche nell'anno in rassegna la cooperazione bilaterale con l'*Italia* è stata molto intensa. Dopo il ministro degli esteri tedesco Steinmeier l'anno prima, nel 2016 è stata la volta del ministro degli esteri italiano Gentiloni a essere invitato dal capo del DFAE alla conferenza degli ambasciatori di Svizzera riunitasi a Ginevra. I numerosi contatti con l'Italia hanno consentito di compiere progressi in vari settori. Per esempio il protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro le doppie imposizioni concluso tra la Svizzera e l'Italia è entrato in vigore nel 2016. La Svizzera è inoltre stata stralciata da due liste nere. Sono inoltre proseguiti i dibattiti sulle questioni fiscali concernenti l'enclave italiana di Campione d'Italia. L'accordo sull'imposizione dei frontalieri non ha ancora potuto essere firmato poiché l'Italia ha associato questo accordo alla libera circolazione delle persone. In compenso, l'accordo bilaterale di cooperazione di polizia e doganale, firmato nel 2013 e completato da tre protocolli di attuazione, ha potuto essere ratificato ed entrare in vigore nel 2016. Esso disciplina in maniera più precisa e completa le misure transfrontaliere, quali le osservazioni e i perseguimenti penali, e consente l'accompagnamento e il transito di agenti in uniforme nonché la costituzione di pattuglie miste. Le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono state all'ordine del giorno di tutti i colloqui ufficiali svoltisi nel 2016 e l'Italia si è impegnata a più riprese in seno all'UE a favore di soluzioni concrete. I dibattiti sono stati incentrati anche sulla cooperazione nel settore dei trasporti e dell'energia e sulla questione migratoria che, per la sua portata e persistenza, rimane un grave problema per la vicina Penisola, non soltanto nell'ambito della politica interna ma anche in quello della politica europea. In questo settore va sottolineata la buona cooperazione con l'Italia sul nostro confine meridionale. In seguito alla riorganizzazione delle province italiane è stato necessario

modificare gli statuti della «Regio Insubrica»; d'ora in poi i membri italiani della comunità di lavoro che collaborano a livello transfrontaliero con il Cantone Ticino sono la Lombardia e il Piemonte. Infine, il dialogo sulle questioni transfrontaliere avviato con l'Italia settentrionale è stato intensificato specialmente sulla questione ambientale.

Numerosi incontri e colloqui bilaterali con la *Francia* hanno costellato l'anno in rassegna, a partire da un incontro tenutosi a gennaio del 2016 a Colmar tra il presidente della Confederazione e il suo omologo francese. Adottata in tale occasione, la dichiarazione congiunta relativa al dossier dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse (EAP) ha segnato una tappa importante nel dialogo sulle questioni fiscali concernenti le imprese del settore doganale svizzero dell'aeroporto. Sulla base di questa dichiarazione politica è stato possibile, nel corso del 2016, negoziare un accordo sulla fiscalità applicabile all'aeroporto di Basilea-Mulhouse. Parafato il 2 novembre, l'accordo ha consentito di istituire una normativa duratura nel settore fiscale e di garantire così lo sviluppo e l'attrattiva dell'aeroporto e delle sue attività. Appena l'UE avrà deciso di concedere l'eccezione dell'IVA nel settore svizzero dell'aeroporto, confermando la prassi attuale che consiste nell'applicarvi l'IVA svizzera, le procedure nazionali di firma e di ratifica del progetto di accordo potranno essere concluse. In Svizzera l'accordo sarà sottoposto al Parlamento. La cooperazione di polizia e doganale e le questioni di politica europea, in particolare la necessità di trovare una soluzione per l'ALC, sono state oggetto di dibattiti tra i rappresentanti dei due Paesi. Inoltre, Francia e Svizzera hanno proseguito le loro discussioni a livello tecnico sull'accesso reciproco ai mercati finanziari. Dal profilo sportivo, la Svizzera ha condiviso momenti forti con il suo vicino francese in occasione dei Campionati europei di calcio e del passaggio in Svizzera del Tour de France durante il periodo estivo. Il 2016 segna anche il 500° anniversario della firma della «Pace perpetua» (Trattato di Friburgo del 29 novembre 1516), che rammenta l'amicizia di lunga data franco-svizzera e in occasione del quale a Friburgo e Parigi si sono svolte varie manifestazioni. Per quanto concerne le relazioni transfrontaliere con la Francia, nell'anno in rassegna sono state risolte molte questioni concrete. In particolare vi sono stati progressi nel settore della sanità e delle assicurazioni sociali, tanto che il 27 settembre 2016, dopo parecchi anni di negoziati, è stato possibile firmare l'accordo quadro sulla salute. Inoltre, sono proseguiti i colloqui avviati nel 2015 sulla gestione delle risorse idriche del bacino del Rodano e quelli sui trasporti ferroviari transfrontalieri. Infine, a livello regionale sono stati chiariti i ruoli rispettivi dei vari organi transfrontalieri della regione di Ginevra e le loro relazioni reciproche, mentre nell'arco del Giura è stata elaborata una nuova strategia di cooperazione transfrontaliera.

Come da tradizione, la prima visita all'estero del presidente della Confederazione si è svolta alla fine di gennaio in *Austria*, dove ha incontrato il suo omologo, Heinz Fischer, e il vicecancelliere, Reinhold Mitterlehner. In seguito al cambiamento avvenuto alla testa del governo austriaco, il presidente della Confederazione si è intrattenuto anche con il nuovo cancelliere, Christian Kern. Scandite da un ritmo molto intenso di visite diplomatiche, le relazioni bilaterali con Vienna sono state caratterizzate soprattutto dalle questioni di politica europea e di politica migratoria. La situazione dei profughi in Europa e la sfida che pone al continente sono tuttora un tema che è regolarmente all'ordine del giorno degli scambi con gli interlocutori

austriaci. I due Paesi intrattengono un dialogo intenso anche per quanto concerne la loro cooperazione in vari settori, quali la ricerca, la formazione professionale, la cultura e i servizi consolari forniti ai cittadini all'estero. Un accordo sulla collaborazione consolare, firmato nel dicembre 2015, è infatti entrato in vigore ad aprile e si prefigge di estendere i servizi offerti ai cittadini delle due parti contraenti, garantendo in particolare tali servizi in un numero maggiore di Paesi. Partner privilegiato della Svizzera nelle questioni di sicurezza (cfr. n. 3.3.1), l'Austria assumerà la presidenza dell'OSCE nel 2017.

Anche nell'anno in rassegna si sono svolti numerosi incontri e visite di alto rango che hanno consentito di mantenere le strette relazioni di fiducia che legano la Svizzera e il *Principato del Liechtenstein*; tutti i membri del Consiglio federale – alcuni di essi a più riprese – hanno infatti incontrato membri del Governo del Principato. Il Liechtenstein ha reso noto in particolare di essere molto interessato a trovare una soluzione alla questione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE e ha espresso il desiderio di cooperare in maniera ancora più stretta con il nostro Paese in vari settori. In seguito alla revisione della legge del 26 settembre 2014¹⁶ sugli Svizzeri all'estero (LSEst), i cittadini svizzeri che risiedono nel Liechtenstein sono tenuti a iscriversi nel registro degli Svizzeri all'estero. Poiché il Principato dipende dalla circoscrizione consolare di Vienna, la Svizzera ha deciso di nominare un console generale onorario a Vaduz, che ha assunto la carica nel novembre 2016. Con questa nomina la Svizzera ha voluto altresì sottolineare l'importanza che attribuisce alle eccellenti relazioni bilaterali con il Liechtenstein.

3.1.3 Relazioni con altri Stati membri dell'UE e dell'AELS

Il Consiglio federale ha tenuto numerosi colloqui con i governi degli Stati membri dell'UE al fine di trovare una soluzione congiunta che consenta di migliorare la gestione dell'immigrazione consolidando nel contempo la via bilaterale. In tal senso, si sono svolti parecchi incontri con la presidenza di turno del Consiglio dell'UE. Il capo del DFAE si è dunque recato a L'Aia nel gennaio del 2016, all'inizio della presidenza olandese. Ha inoltre incontrato a più riprese il suo omologo slovacco Lajkak, prima e nel corso della presidenza slovacca durante il secondo semestre del 2016. Il presidente della Confederazione Schneider-Ammann si è recato a Bratislava a giugno prima di ricevere in Svizzera, quattro mesi più tardi, il presidente slovacco Kiska. In vista della presidenza maltese del Consiglio dell'UE durante il primo semestre del 2017, a marzo il capo del DFAE e a settembre il presidente della Confederazione si sono recati a La Valletta. Quest'ultima visita di due giorni è stata la prima visita di Stato a La Valletta da parte di un presidente della Confederazione da quando nel 1964 è stata proclamata la Repubblica di Malta.

I membri del Consiglio federale hanno colto l'opportunità offerta da riunioni multilaterali ed eventi quali il Forum economico mondiale (WEF) di Davos, la Conferenza sulla Siria a Londra, le riunioni informali dei ministri degli esteri dell'OSCE a Potsdam e ad Amburgo, il Vertice umanitario a Istanbul (WHS), il Forum Asia-

¹⁶ RS 195.1

Europa (ASEM) a Ulan Bator o ancora l'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York, per sensibilizzare i governi degli Stati membri dell'UE sulle posizioni della Svizzera nei confronti dell'Unione europea. Inoltre, a ottobre i ministri degli affari esteri di Svezia e Norvegia sono stati ricevuti a Neuchâtel e a novembre il presidente polacco Andrzej Duda ha effettuato una visita a Berna. Sono stati curati i contatti soprattutto con i Paesi del Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria), che rappresentano importanti partner economici della Svizzera e la cui influenza all'interno delle istituzioni europee a Bruxelles è considerevole. Oltre che alle relazioni tra la Svizzera e l'UE, i vari colloqui con alcuni Paesi partner membri dell'UE sono stati orientati alla cooperazione in materia di migrazione e di asilo nel contesto della crisi dei profughi in Europa. Fra gli altri temi ricorrenti figurano la lotta al terrorismo e la prevenzione dell'estremismo violento in seguito ai vari attentati perpetrati in Belgio e in Germania.

Contatti regolari si sono tenuti anche con il Regno Unito, sia a livello ministeriale sia sul piano tecnico, prima e dopo la votazione del 23 giugno 2016 sulla Brexit. Il capo del DFAE ha quindi incontrato a maggio a Londra, a margine di un vertice internazionale sulla lotta contro la corruzione, il segretario di Stato britannico per gli affari esteri. A settembre, il presidente della Confederazione ha ricevuto a Berna il ministro britannico della politica commerciale. Tenuto conto delle relazioni economiche intense esistenti tra la Svizzera e il Regno Unito e delle sfide legate alla Brexit, si è deciso di rafforzare il dialogo tra i due Paesi.

3.2 Relazioni con partner mondiali

3.2.1 Paesi prioritari

Nel 2005 il Consiglio federale aveva stilato un elenco di Paesi prioritari con i quali la Svizzera doveva impegnarsi a concludere partenariati strategici. Il rafforzamento e la diversificazione di tali partenariati rimangono un obiettivo della legislatura attuale. I Paesi interessati sono illustrati di seguito secondo un ordine basato sulla loro posizione geografica, da Ovest a Est.

Brasile

Settima economia mondiale, peso massimo dell'America Latina dal profilo politico, importante attore multilaterale e membro del BRIC e del G20, il Brasile occupa una posizione rilevante sulla scena internazionale. Considerata l'importanza di questo Paese, dal 2008 la Svizzera intrattiene con esso un partenariato strategico fondato su un dialogo politico e su una stretta cooperazione nei settori dell'economia, della scienza, della fiscalità e delle finanze, della migrazione, della giustizia e degli affari consolari. Il Brasile rimane il principale partner commerciale della Svizzera in America latina (14 % delle importazioni e 33 % delle esportazioni svizzere nel 2015) e la cooperazione bilaterale tra i due Paesi si è ulteriormente intensificata durante questi ultimi anni. Nel 2016 – un anno burrascoso per il Brasile dal punto di vista economico a causa della recessione e da quello politico per la destituzione della presidente Roussef – i punti salienti di questa cooperazione sono stati: il ricorso, in seguito allo scandalo di corruzione Petrobras, all'assistenza giudiziaria bilaterale ben

funzionante; nel settore finanziario, dopo che nel 2015 è stato concluso un accordo sullo scambio d'informazioni in materia fiscale («Tax Information Exchange Agreement», TIEA), sono stati ripresi i colloqui per la conclusione di una convenzione di doppia imposizione; è stato inoltre portato a termine il dialogo tra l'AELS e il MERCOSUR – il mercato comune sudamericano di cui il Brasile fa parte – sulla conclusione di un eventuale accordo di libero scambio. Durante gli incontri di lavoro che si sono svolti ad agosto a Brasilia con il presidente della Confederazione, il Brasile si è infatti dichiarato favorevole a un'apertura del mercato. Oltre a ciò, una dichiarazione d'intenti firmata a marzo in occasione del dialogo politico che i due Paesi tengono annualmente ha posto le basi per una cooperazione scientifica più stretta nella foresta pluviale amazzonica e per scambi regolari nell'ambito dei diritti umani. Il Brasile è un Paese partner prioritario della Svizzera anche in materia di ricerca: una filiale Swissnex ha aperto i battenti a São Paulo nel 2014. Infine, le attività che Presenza Svizzera ha svolto in Brasile dai Mondiali di calcio del 2014 per far conoscere il nostro Paese hanno raggiunto l'apice e si sono concluse in occasione dei Giochi olimpici e paralimpici di Rio de Janeiro. La Svizzera era rappresentata a Rio con la «House of Switzerland», che è stata molto frequentata (cfr. n. 3.7 Comunicazione internazionale).

Stati Uniti d'America

Fondamentali sul piano della politica internazionale e di importanza capitale per l'economia svizzera, gli Stati Uniti sono un partner strategico di prim'ordine. Rappresentano il secondo mercato d'esportazione dei prodotti svizzeri (10,6 % delle esportazioni nel 2015, con un aumento del 35,7 % negli ultimi cinque anni) e sono la prima destinazione degli investimenti diretti svizzeri all'estero (18,1 %). Di conseguenza, la Svizzera ha partecipato con gli altri Stati membri dell'AELS a un dialogo sulla politica commerciale per seguire da vicino i negoziati in corso tra gli Stati Uniti e l'UE relativi a un Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) – sul quale Donald Trump è rimasto piuttosto discreto – e far valere i propri interessi. Nel 2016 hanno avuto luogo una quarantina di appuntamenti ad alto rango, sei dei quali a livello del Consiglio federale, a dimostrazione dell'intensità e della portata delle relazioni esistenti tra i due Paesi. Il rapporto di fiducia che si è instaurato tra il capo del Dipartimento e il segretario di Stato americano ha permesso alla Svizzera di proseguire la sua politica di Stato ospite: John Kerry si è infatti recato in Svizzera cinque volte per discutere della Siria e una sesta volta per partecipare al WEF di Davos. La forza del partenariato tra la Svizzera e gli Stati Uniti si è rivelata in particolare al momento dello scambio di 11 prigionieri tra Washington e Teheran, avvenuto il 17 gennaio 2016 grazie all'azione discreta ed efficace del DFAE. La Svizzera prende posizione su temi in cui può offrire un autentico valore aggiunto malgrado l'asimmetria esistente tra i due Paesi, come le questioni finanziarie, gli affari umanitari, la pace e la mediazione, la prevenzione dell'estremismo violento, l'innovazione, l'energia e l'ambiente. In questo modo il DFAE crea le condizioni quadro per intervenire quale partner naturale sui temi di importanza capitale per la Svizzera, rafforzando così il ruolo del nostro Paese.

Nell'anno in rassegna il governo americano ha moltiplicato le iniziative finalizzate a consolidare l'eredità del presidente Obama nel settore della politica estera, segnatamente il viaggio presidenziale a Cuba, il vertice sui profughi, il vertice NATO e il

sostegno alle forze armate afgane, nonché la lotta contro l'estremismo violento. La Svizzera ha seguito da vicino le proposte americane e ha appoggiato quelle conformi anche alla propria politica, come lo sminamento umanitario in Colombia o il sostegno al «Global Community Engagement and Resilience Fund» (GCERF). Nell'ambito delle elezioni americane, nel corso del secondo semestre l'ambasciata di Svizzera a Washington si è adoperata per rafforzare i legami con i collaboratori dei candidati alla presidenza dei due partiti e facilitare i rapporti con il futuro governo. La Svizzera è intenzionata a portare avanti un partenariato stretto e che poggia su forti interessi comuni. Anche in futuro il Consiglio federale si adopererà per le richieste svizzere, come un commercio mondiale liberale, il diritto internazionale, un ordine mondiale puntellato multilateralmente e basato su regole e l'impegno contro i cambiamenti climatici.

Sudafrica

Il Sudafrica è il partner politico ed economico strategico della Svizzera sul continente africano. La sua attività diplomatica è di fondamentale importanza a livello regionale, soprattutto in seno all'Unione africana (UA), alla Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC) e all'Unione doganale dell'Africa australe (SACU), ma il Sudafrica ha un ruolo di tutto rilievo anche sul piano internazionale. Unico membro africano del G20, dal 2011 fa parte del BRIC e del G77. È considerato un Paese a reddito medio e la sua economia, basata soprattutto sul settore dei servizi, in prevalenza finanziari, e sullo sfruttamento di abbondanti materie prime, è la più sviluppata e diversificata d'Africa. A livello bilaterale, i settori della cooperazione sono molteplici e vari. Sul piano economico il Sudafrica rappresenta un quarto del volume degli scambi commerciali tra la Svizzera e l'Africa e, con un contributo di sostegno di circa 15 milioni di franchi l'anno nel quadro della Strategia 2013–2016, fa parte dei Paesi prioritari del settore «Cooperazione economica e sviluppo» della SECO. A settembre, la segretaria di Stato all'economia Ineichen-Fleisch, si è recata in visita ufficiale in Sudafrica, accompagnata da una delegazione del settore privato. La settima tornata di consultazioni politiche ad alto livello si è tenuta a ottobre nel quadro del memorandum d'intesa firmato nel 2008 e destinato a rafforzare la cooperazione diplomatica. In tale occasione il segretario di Stato Rossier ha ricevuto a Berna il viceministro degli esteri sudafricano per una serie di colloqui su temi quali la politica internazionale, i diritti umani, le questioni finanziarie, la cooperazione economica e scientifica e la formazione professionale. Occorre inoltre rilevare che dal 2010 il Sudafrica fa parte dei principali Paesi partner della Svizzera nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione. Molti progetti scaturiti da questa cooperazione hanno contribuito negli ultimi anni a consolidare gli sforzi intrapresi da ambo le parti, in particolare mediante un programma di sviluppo *science to business* e l'istituzione di cattedre congiunte nell'ambito della ricerca. Nel 2016 la cooperazione in materia di formazione professionale si è ulteriormente intensificata grazie agli scambi avvenuti nel giugno del 2016 tra il SEFRI e il «Department of Higher Education» e intesi ad attuare misure concrete in questo campo.

Turchia

La Turchia è un partner importante che intrattiene con la Svizzera numerose relazioni in vari settori. A causa della situazione attuale in Turchia e del suo ruolo nella regione, oltre alla cooperazione bilaterale è utile rafforzare la cooperazione nei settori della politica di pace, dell'aiuto umanitario e dell'impegno multilaterale. Nel 2016 si sono tenuti contatti regolari ad alto livello che hanno consentito di instaurare un dialogo aperto e costruttivo. Nell'intento di sostenere i profughi siriani, iracheni, afgani, iraniani e di altri Paesi che si trovano sul territorio turco, la Svizzera ha portato avanti il suo impegno volto a promuovere progetti di organizzazioni partner locali e internazionali, nonché l'istituzione di un'autorità nazionale incaricata delle questioni migratorie. Dal 2015 la Svizzera sostiene alcune ONG turche attive nei settori dell'aiuto ai profughi, anche nella parte sudorientale del Paese, mediante contributi ai loro progetti e fornendo consulenza nell'ambito dello sviluppo delle loro capacità operative. La conclusione di un accordo bilaterale di riammissione con la Turchia non è ancora stata firmata. Il Consiglio federale ha immediatamente condannato il tentativo di colpo di Stato avvenuto a metà luglio e segue con attenzione gli sviluppi sul posto. Riconosce alla Turchia il diritto di reagire alle minacce poste dal terrorismo e dal tentativo di colpo di Stato. La Svizzera ha espresso tuttavia la sua preoccupazione per l'entità dei provvedimenti adottati e la restrizione dei diritti umani seguita al tentativo di golpe. Ha più volte invitato la Turchia a rispettare le libertà fondamentali, i principi dello Stato di diritto e i suoi obblighi internazionali. L'ha resa partecipe della sua posizione, sia in occasione di scambi bilaterali, sia sul piano multilaterale (ONU, OSCE, Consiglio d'Europa), per esempio durante l'incontro tra il capo del DFAE e il ministro degli affari esteri turco Çavuşoğlu, lo scorso 3 novembre a Berna. Di fronte alle sfide attuali, il Consiglio federale ritiene che un dialogo sincero, diretto e critico e allo stesso momento costruttivo con il Governo turco sia il modo più opportuno per adoperarsi a favore degli interessi e dei valori del nostro Paese, fra cui la promozione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti dell'uomo. Tenuto conto della persistenza delle tensioni e del degrado della situazione nel Sud-Est della Turchia, la Svizzera ha ripetutamente fatto capire che è disposta a contribuire attivamente a un riavvicinamento delle parti se le si presentasse una domanda in tal senso. Il Governo turco ha tuttavia fatto sapere che auspicava sistemare la questione curda senza facilitazioni o mediazioni dall'esterno, siano esse provenienti dalla Svizzera o d'altrove (cfr. n. 1.1.1 e 1.3.2).

Russia

La Russia è e rimane un attore di primo piano per la stabilità e la prosperità in Europa e un importante partner strategico per la Svizzera. Nonostante il numero di incontri ad alto livello sia diminuito dall'inizio del conflitto in Ucraina nel 2014, nel 2016 il nostro Paese ha proseguito una politica attiva di dialogo nei confronti della Russia. In un contesto di crescenti tensioni internazionali, una delle priorità della Svizzera nei suoi contatti con la Russia è stata la ricerca di soluzioni pacifiche nei conflitti nell'est dell'Ucraina e in Siria. Rifacendosi alla sua tradizione nel campo dei buoni uffici, la Svizzera si è prodigata per facilitare i contatti e mantenere il dialogo tra la Russia e i suoi partner. Per esempio, continua a offrire il suo sostegno per l'organizzazione dei colloqui internazionali di Ginevra, che raggruppano la Russia, la Georgia e gli Stati Uniti, nonché le forze separatiste dell'Abkhazia e dell'Ossezia

del Sud. Nell'ambito del suo impegno in materia di politica di pace, la Svizzera ha promosso attivamente l'OSCE come piattaforma di dialogo sulla sicurezza in Europa (cfr. n. 3.3.1, OSCE). Ha inoltre continuato a svolgere il suo mandato quale rappresentante degli interessi russi in Georgia e degli interessi georgiani in Russia. Anche la promozione delle relazioni economiche è rimasta al centro delle sue preoccupazioni nell'intento di diversificare i suoi partner commerciali. I vari temi sono stati trattati nell'aprile del 2016 in occasione dei colloqui che si sono tenuti a Mosca tra il consigliere federale Burkhalter e il suo omologo russo Lavrov, nonché durante il loro incontro avvenuto a margine dell'Assemblea generale dell'ONU a New York. Oltre alle consultazioni politiche regolari tra il segretario di Stato Rossier e il vicesegretario degli esteri Titov, nel 2016 la Svizzera e la Russia hanno proseguito le consultazioni tecniche e tematiche annuali avviate nel 2007, in particolare nei settori dei diritti umani, della cooperazione economica e della politica di sicurezza. Inoltre, a giugno si è tenuto a Mosca il dialogo finanziario a livello ministeriale. La Svizzera e la Russia hanno infine proseguito la loro collaborazione nei settori del diritto penale minorile e dell'aiuto in caso di catastrofe.

India

L'India continua ad acquisire importanza sulla scena internazionale. Si prevede che dal 2025 diventi il Paese più popoloso al mondo e che nel 2030, tenuto conto della sua forte crescita costante, figuri tra le tre maggiori economie mondiali. Membro del G20, è anche la democrazia con il maggior numero di abitanti al mondo. Inoltre l'India, che è sempre stata un'esponente di punta del movimento dei Paesi non allineati, partecipa attivamente e con consapevolezza ai più svariati negoziati multilaterali. Sul piano economico suscita un interesse sempre maggiore non solo quale polo tecnologico e di ricerca per le multinazionali, ma anche come Paese di provenienza turistica. La Svizzera intrattiene buone relazioni con l'India, in particolare in considerazione del fatto che dopo la guerra d'indipendenza del 1971 tra il Bangladesh e il Pakistan ha rappresentato gli interessi dell'India in Pakistan e viceversa. Da allora il nostro Paese ha continuato a intensificare e valorizzare le sue relazioni bilaterali con l'India, come nel 2016 in occasione dell'incontro che si è tenuto a giugno a Ginevra tra il presidente della Confederazione Schneider-Ammann e il primo ministro indiano Modi. Inoltre, a ottobre, durante la visita che la consigliera federale Sommaruga ha effettuato a Nuova Delhi, la Svizzera e l'India hanno firmato un pacchetto comprendente tre accordi: un accordo tecnico concernente l'identificazione e il rimpatrio di cittadini di entrambi i Paesi, un accordo sull'esonero dal visto per i diplomatici e un accordo relativo alle persone che accompagnano il personale diplomatico e consolare. Sempre a ottobre, dopo due anni e mezzo, sono ripresi a Ginevra anche i negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio (accordo di partenariato commerciale ed economico) tra l'AELS e l'India. Si è trattato del quattordicesimo ciclo di negoziati.

Il numero di contatti tra la Svizzera e l'India che si tramuta anche in dialoghi tematici formali è notevole. A margine del secondo Congresso internazionale sulla formazione professionale, che si è tenuto nel giugno del 2016 a Winterthur, il ministro indiano incaricato della formazione professionale Rudy e il segretario di Stato Dell'Ambroglio, hanno firmato un memorandum d'intesa sulla cooperazione tra la Svizzera e l'India nel settore delle formazioni professionali. Il gruppo di lavoro

congiunto «Joint Working Group in Skill Development as well as Vocational Education and Training» che ne è scaturito ha il compito di esaminare le possibilità in materia di cooperazione appellandosi a partner e attori importanti della formazione professionale. Nel luglio del 2016 si è altresì svolta a Nuova Delhi una nuova tornata del dialogo finanziario. A novembre l'India e la Svizzera hanno firmato una dichiarazione comune per l'introduzione dello scambio automatico di informazioni. Dal canto suo, la commissione economica congiunta Svizzera-India si è riunita nuovamente a ottobre a Berna. Rileviamo infine che anche tutte le questioni bilaterali più importanti concernenti i due Paesi sono trattate nell'ambito di consultazioni politiche regolari che nell'anno in rassegna hanno avuto luogo a marzo a Berna a livello di segreteria di Stato.

Cina

Dal 2010 la Cina è il primo partner commerciale della Svizzera in Asia e il terzo più importante in assoluto dopo l'UE e gli USA. La politica cinese della Svizzera si distingue per l'ampia gamma di temi trattati nell'ambito delle sue relazioni bilaterali. I due Paesi hanno instaurato il dialogo su una ventina di tematiche, il che consente di realizzare progressi concreti in numerosi settori, anche quelli più sensibili come i diritti umani, i flussi migratori, le relazioni finanziarie, l'ambiente e lo sviluppo, la sicurezza o la proprietà intellettuale. Nel 2016 sono stati avviati nuovi dialoghi tematici sulla prevenzione della corruzione e sul coordinamento in seno all'ONU. L'intensità delle relazioni bilaterali si riflette sul ritmo sostenuto delle visite e degli incontri ad alto livello. Una sfida consiste nell'accompagnare e coordinare il numero elevato di contatti e di dialoghi bilaterali. A tale proposito, nel 2007 i due Paesi hanno firmato una dichiarazione d'intenti allo scopo di istituzionalizzare un dialogo politico che prevede incontri annuali tra i ministri degli esteri. La Cina è l'unico Paese asiatico con cui è stato istituito un dialogo politico annuale a livello ministeriale.

Nell'anno in rassegna le relazioni tra la Svizzera e la Cina sono state segnate dalla visita di Stato del presidente della Confederazione, che ad aprile si è recato a Pechino e Shanghai. In tale occasione i due presidenti hanno convenuto un nuovo quadro favorevole allo sviluppo delle relazioni bilaterali nell'ambito di un «Partenariato strategico innovativo», che conferma e consolida il carattere pionieristico della politica cinese della Svizzera in tutti i settori. Inoltre, l'intensità e la varietà della cooperazione bilaterale hanno fornito lo spunto per vari incontri e viaggi ad alto livello. Il consigliere federale Burkhalter e il suo omologo cinese si sono incontrati a due riprese, a gennaio a Pechino e a dicembre a Neuchâtel, per discutere di temi politici. Su invito della presidenza cinese del G20, il consigliere federale Maurer, accompagnato dal presidente della direzione generale della Banca nazionale svizzera (BNS), ha partecipato alle riunioni dei ministri delle finanze dei Paesi del G20 a Shanghai e Chengdu e, a due riprese, a Washington. La Cina ha altresì invitato la Svizzera a partecipare per la prima volta ai colloqui del G20 sulla lotta contro la corruzione (cfr. 3.5.1). Ad agosto la consigliera federale Leuthard ha incontrato ad agosto a Pechino il vicepresidente cinese Li Yuanchao ed altri suoi omologhi cinesi. Gli incontri bilaterali nel contesto dei dialoghi tematici settoriali si sono svolti come previsto. Una tornata del dialogo sui diritti umani si è tenuta a maggio, una riunione del Comitato misto dell'accordo di libero scambio ha avuto luogo a settembre e una

terza concernente il dialogo migratorio a ottobre. Il dialogo concernente la prevenzione della corruzione e il recupero dei fondi di provenienza illecita si è svolto a dicembre e quello sugli affari multilaterali legati all'ONU a maggio. Sono stati fatti notevoli progressi sul piano consolare grazie all'apertura di dodici nuovi centri per il rilascio di visti svizzeri in Cina (cfr. n. 3.6). A febbraio, il Consiglio federale ha deciso di aprire un nuovo consolato generale a Chengdu, che sarà operativo nel 2017.

Giappone

Il Giappone, terza economia mondiale e membro del G7 e del G20, è un importante partner politico, economico e scientifico della Svizzera. Sul piano bilaterale, le relazioni con il Giappone sono stabili e solide e poggiano su chiare condizioni quadro, a eccezione del settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale nel quale la conclusione di un nuovo accordo bilaterale rimane bloccata a causa della pena di morte, che è ancora applicata nel Paese asiatico. Sul piano multilaterale, le posizioni dei due Paesi sono molto vicine, sia in seno all'ONU sia all'interno dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). In Giappone la Svizzera gode di un'eccellente reputazione: è considerata una destinazione privilegiata e un modello in diversi settori. L'aiuto umanitario fornito dalla Svizzera in seguito alle catastrofi del 2011 in Giappone e le numerose attività svolte dal nostro Paese nel 2014 in occasione del 150° anniversario delle relazioni diplomatiche ufficiali hanno permesso di consolidare questa reputazione. Le relazioni economiche e finanziarie tra i due Paesi sono molto strette. Il Giappone è il quarto mercato d'esportazione della Svizzera in Asia. Insieme hanno concluso numerosi accordi bilaterali intesi a promuovere la cooperazione economica, in particolare l'accordo di libero scambio e di partenariato economico stipulato nel 2009. Inoltre, intrattengono ogni diciotto mesi un dialogo finanziario. A gennaio, la Svizzera e il Giappone hanno firmato un accordo per la rapida introduzione dello scambio automatico di informazioni secondo gli standard dell'OCSE.

Da alcuni anni il dossier della cooperazione bilaterale nei settori della scienza e della ricerca ha guadagnato in importanza. Il Giappone è altresì un partner indispensabile in tutti i settori relativi alla sicurezza, nel mondo e in Asia in particolare. Al fine di regolamentare complessivamente e strutturare gli scambi bilaterali, nel 2010 è stato istituzionalizzato un dialogo politico mediante la firma di una dichiarazione d'intenti che prevede incontri periodici tra il vice ministro degli esteri giapponese e il segretario di Stato del DFAE. L'ultima sessione si è tenuta a Tokio nel dicembre del 2014. La visita in Svizzera del primo ministro giapponese, prevista per l'aprile del 2016, ha dovuto essere rinviata a causa del devastante terremoto che ha colpito il Paese. In occasione della visita della segretaria di Stato Ineichen-Fleisch, che si è recata in Giappone a ottobre, è stato nuovamente possibile organizzare dopo parecchi anni una riunione del Comitato misto dell'accordo di libero scambio e di partenariato economico.

3.2.2 Balcani occidentali

I *Paesi dei Balcani occidentali* (Croazia, Bosnia e Erzegovina, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia e Albania) restano una regione prioritaria per la politica estera svizzera. Visti gli stretti legami esistenti – circa 400 000 persone provenienti da questa regione vivono nel nostro Paese – la Svizzera ha grande interesse alla pace, alla stabilità e alla prosperità nei Balcani. Per questi motivi, in stretta coordinazione con le autorità locali, gli altri Paesi donatori e organizzazioni internazionali come l'UE, l'ONU e le istituzioni finanziarie internazionali, l'impegno svizzero presta particolare attenzione agli aiuti alla transizione, alla sicurezza umana, al mantenimento della pace e alla migrazione. Nel settore delle assicurazioni sociali, il 16 novembre 2016 il nostro Collegio ha avviato i negoziati per una nuova convenzione.

In Kosovo, la Svizzera contribuisce alle operazioni di mantenimento della pace della Kosovo Force (KFOR) dispacciandovi al massimo 235 militari (SWISSCOY). Il messaggio di proroga di questo mandato dopo il 2017 verrà trasmesso al Parlamento nella sessione primaverile o in quella estiva del 2017. Nel quadro della missione di stabilizzazione EUFOR ALTHEA rimangono di stanza in Bosnia e Erzegovina in qualità di osservatori due squadre svizzere con un massimo di 20 membri delle forze armate e con un massimo di sei esperti militari di armi leggere e munizioni. Queste missioni vanno di pari passo con il rafforzato impegno riguardo gli aiuti alla transizione con i Paesi dei Balcani occidentali e nel quadro dei partenariati migratori con la Bosnia e Erzegovina, la Serbia e il Kosovo. Questi partenariati e le strette relazioni tra la Svizzera e questa regione si sono ulteriormente intensificate a seguito della crisi migratoria in Europa. In questo contesto il nostro Paese ha fornito tempestivamente sostegno agli Stati interessati. Nel 2016 sono stati consolidati, e in alcuni casi potenziati, contatti politici con diversi Paesi della regione. La consigliera federale Simonetta Sommaruga ha incontrato nel mese di febbraio a Berna la sua omonima macedone, Adnan Jashari. A maggio il consigliere federale Parmelin si è recato in Kosovo dove ha incontrato il primo ministro Isa Mustafa. Nel mese di giugno il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha accolto a Berna il primo ministro serbo Vucic. Nel mese di novembre il consigliere federale Burkhalter ha incontrato a Berna il suo omonimo Hoxhaj.

3.2.3 Europa dell'Est e Asia centrale

Nel *Caucaso meridionale* nel 2016 la Svizzera ha continuato a concentrarsi sulla promozione della pace e sull'aiuto allo sviluppo (cfr. n. 3.3.4 Priorità geografiche e n. 3.4.6). Nel mese di ottobre, in occasione delle elezioni parlamentari in Georgia la Svizzera ha preso parte alle osservazioni delle elezioni dell'OSCE. Il nostro Paese continua a rappresentare gli interessi russi in Georgia e viceversa in Russia. La Svizzera prosegue inoltre con gli sforzi per l'effettiva attuazione dell'accordo del 2011 tra la Russia e la Georgia sull'amministrazione delle dogane. Il punto culminante dei periodici contatti politici con la Georgia è stata quest'anno la visita a giugno del primo ministro Kvirikashvili al presidente della Confederazione. Nel mese di febbraio il consigliere federale Burkhalter ha invece incontrato il suo omo-

logo georgiano a Ginevra e a Potsdam. L'Azerbaijani resta il partner economico più importante del nostro Paese nella regione ed è pure un importante membro del gruppo di voto nelle istituzioni di Bretton Woods. La Svizzera intrattiene regolarmente contatti politici a diversi livelli sia con l'Azerbaijani che con l'Armenia. Nel 2016, in occasione degli incontri tra il capo del DFAE e i suoi omologhi Nalbandjan e Mammadyarov, sono stati firmati accordi di facilitazione del rilascio dei visti con entrambi i Paesi. È stato possibile inoltre firmare un accordo di riammissione con l'Azerbaijani. L'accordo di riammissione con l'Armenia è in vigore già dal 2005. Anche dopo la firma dei protocolli di Zurigo nel 2009 la Svizzera rimane impegnata con l'avvicinamento tra i Paesi della regione in generale e tra la Turchia e l'Armenia in particolare.

L'impegno della Svizzera in *Ucraina* continua ad essere diversificato e intenso. In termini semplici esso si focalizza su due punti forti. Uno è il sostegno della Svizzera al processo di riforma in Ucraina e il secondo è l'impegno del nostro Paese, a livello bilaterale e in organi multilaterali, per una soluzione al conflitto nell'Est dell'Ucraina. Gli sforzi per le riforme si allineano sui progetti a lungo termine della DSC e del SECO e sono incorporati nella Strategia di cooperazione 2015–2018. Concretamente la Svizzera offre sostegno nei settori del buongoverno, della sanità, dell'economia energetica sostenibile e nella sostenibilità finanziaria ed economica. La Svizzera partecipa parimenti all'aiuto monetario a favore dell'Ucraina coordinato a livello internazionale. Il credito messo a disposizione dalla Svizzera, che non supera i 200 milioni di dollari, rientra in un'azione di aiuto largamente sostenuta dalla comunità internazionale per stabilizzare finanziariamente l'Ucraina. Esso è vincolato all'attuazione del programma del Fondo monetario internazionale (FMI) e non può essere impiegato per il finanziamento delle spese militari.

Il secondo punto forte, ovvero l'impegno in campo umanitario e nell'ambito della politica di pace in relazione al conflitto nella regione del Donbass, figura al numero 3.3.4. Va menzionato che la Svizzera, oltre al suo impegno nel quadro dell'OCSE, sostiene anche gli sforzi del Consiglio d'Europa affinché venga stilato a scadenze regolari un rapporto sulla situazione dei diritti umani in Crimea (cfr. allegato Consiglio d'Europa). Nell'anno in rassegna la Svizzera ha inoltre, unico attore statale, inviato convogli umanitari nell'Est dell'Ucraina e fornito ai territori da una parte e dall'altra della linea di contatto materiale medico, prodotti chimici e sabbia per la depurazione dell'acqua. A fine maggio, per la prima volta dall'inizio del conflitto, la DSC ha effettuato un trasporto ferroviario. Nel mese di settembre si è potuto effettuare un secondo trasporto di questo tipo (cfr. n. 3.4.2).

Il culmine delle visite diplomatiche bilaterali è stato raggiunto in gennaio con l'incontro del presidente della Confederazione Schneider-Ammann con il suo omologo ucraino in occasione del WEF. La volontà di una stretta collaborazione è stata inoltre confermata dall'adozione di una dichiarazione d'intenti relativa alla collaborazione tra i rispettivi ministeri degli esteri. La dichiarazione è stata firmata nel mese di aprile a margine delle regolari consultazioni politiche dal segretario di Stato Rossier e dal viceministro degli esteri ucraino Prystaiko.

La Svizzera ha proseguito l'intensa collaborazione con gli *Stati dell'Asia centrale* iniziata l'anno scorso. Elemento centrale della politica estera nella regione resta la cooperazione con gli Stati dell'Asia centrale nell'ambito del gruppo di voto svizzero

in seno alle istituzioni di Bretton Woods e la cooperazione allo sviluppo, in particolare nei settori dell'approvvigionamento idrico, della sanità, della promozione del settore privato come pure dell'aiuto umanitario e dei diritti umani. La Svizzera ha relazioni economiche approfondite soprattutto con il Kazakistan, dove si terrà anche l'esposizione universale Astana Expo 2017. Nel mese di luglio ad Almaty, su invito kazako, si è tenuta una seduta del gruppo di voto svizzero in seno alle istituzioni di Bretton Woods diretta dal consigliere federale Maurer che in seguito ha effettuato visite di lavoro in Turkmenistan e in Azerbaigian. In novembre, in occasione di un incontro a Berna del consigliere federale Maurer con il ministro delle finanze turkmeno Muhammetguly Muhammedov, è stata conclusa una dichiarazione d'intenti relativa a una cooperazione rafforzata nel settore finanziario. In settembre, nel settore della migrazione, la Svizzera e il Kirghizistan hanno concluso un accordo in materia di visti per i diplomatici. In estate sono state fornite consulenze politiche e sui diritti umani in Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan.

3.2.4 Continente americano¹⁷

Sviluppi nella regione

In America latina il 2016 è stato contrassegnato da dinamiche associazioni economiche regionali. I negoziati per l'Accordo di partenariato transpacifico (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) di cui fanno parte in particolare Canada, Stati Uniti d'America, Messico, Perù e Cile, si sono conclusi con successo nel mese di febbraio, anche se la ratifica resta incerta. Con il protocollo, entrato in vigore a maggio, concernente l'eliminazione dei dazi tra i Paesi membri per il 92 per cento delle merci commerciabili, l'Alleanza del Pacifico (Messico, Colombia, Perù, Cile) prosegue la sua integrazione economica e il Mercato comune dell'America meridionale (Mercado Común del Sur, MERCOSUR) – sotto la pressione dei nuovi governi liberali di Argentina e Brasile – ha profuso i suoi sforzi per un accordo di libero scambio con l'UE e l'AELS. Tuttavia il MERCOSUR si trova in una fase inerte e il dialogo tra gli Stati membri, in particolare con il Venezuela, è difficoltoso.

Il continente rimane caratterizzato da numerose tensioni locali dovute a problemi di governabilità e fenomeni come la corruzione, la violenza e l'impunità. Sebbene il padrino della droga Joaquín «El Chapo» Guzmán sia stato arrestato, in Messico il traffico di droga continua indisturbato e anche in Paesi come il Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Venezuela e Brasile molti omicidi sono attribuiti al cartello della droga. La crisi economica ha portato il Venezuela, quasi esclusivamente dipendente dall'esportazione di petrolio, sull'orlo di una catastrofe umanitaria. Mancano beni vitali e le tensioni politiche e sociali nonché le tendenze autoritarie del governo del presidente Maduro si sono ulteriormente acuite nel contesto della crisi. In Nicaragua il presidente Ortega ha disposto la candidatura di sua moglie a vicepresidente per le elezioni del 6 novembre. È stato rieletto con il 71 per cento dei voti per la quarta volta e rimarrà in carica altri cinque anni, nonostante gli attori politici criticchino la partecipazione elettorale. A causa delle condizioni quadro

¹⁷ Le relazioni con Brasile e USA sono trattate al numero 3.2.1.

irregolari, questi ultimi chiedono nuove elezioni con la partecipazione di osservatori internazionali. Ad Haiti la prima tornata delle elezioni presidenziali e parlamentari è stata posticipata al 20 novembre 2016 a causa dei danni causati dall'uragano Matthew. Jovenel Moïse, il candidato scelto dall'ex capo di Stato Michel Martelly, è uscito vincitore dal primo scrutinio.

Il rallentamento congiunturale e la diminuzione delle entrate fiscali a causa della caduta dei prezzi delle materie prime ha scosso la politica di interventismo statale per la ripartizione della ricchezza. Se l'ultima decade è stata marcata da un numero crescente di sistemi di sovvenzionamento, oggi i governi sono confrontati a risorse ridotte e a una società civile che mal sopporta gli scandali dovuti alla corruzione. Soprattutto i governi di sinistra hanno percepito tale evoluzione e non sono più stati scelti dagli elettori. Nel dicembre 2015 in Argentina è stato eletto ad esempio Mauricio Macri, un politico più liberale. Ricordiamo inoltre eventi come quello accaduto in Venezuela nel dicembre del 2015 dove l'opposizione ha vinto le elezioni, il fallimento del referendum lanciato dal presidente Evo Morales per modificare la costituzione boliviana nel febbraio del 2016 oppure in Brasile la destituzione di Dilma Rousseff nel maggio e la sua revoca da presidente nel settembre 2016. Con l'elezione in Perù nel giugno 2016 del liberale Pedro Pablo Kuczynski nel subcontinente si delinea sempre più una chiara tendenza verso governi di centrodestra.

In Colombia il processo di pace diretto dal presidente Santos ha portato alla firma in agosto di un accordo di pace globale per porre ufficialmente fine al conflitto armato interno che dura da oltre mezzo secolo. Il 2 ottobre, con il 50,2 per cento dei voti, l'accordo è stato tuttavia respinto dal popolo. Il governo colombiano ha subito ripreso i colloqui con gli oppositori dell'accordo di pace e con le FARC. Il 24 novembre è stato firmato un nuovo accordo di pace confermato il 30 novembre dal Parlamento colombiano. In una sentenza del 13 dicembre 2016 la corte costituzionale colombiana è giunta alla conclusione che in linea di massima la cosiddetta procedura «fast-track» di adozione delle leggi di attuazione da parte del congresso è conforme alla costituzione anche senza una nuova votazione popolare. Le modalità di adozione delle normative d'esecuzione sono state adottate dal Parlamento il 28 dicembre 2016. La procedura interna di approvazione dell'accordo è dunque conclusa.

Con la vincita in Canada del partito liberale nell'ottobre 2015 e l'entrata in funzione del nuovo primo ministro Justin Trudeau, si presentano per la Svizzera numerose occasioni nel nuovo paesaggio politico delineatosi sul continente americano. Vi sono infatti più partner con orientamenti simili a quello del nostro Paese ai quali affiancarsi a livello multilaterale e che hanno pure un'ottica più liberale sullo scambio economico.

Attività della Svizzera

Seguendo il principio dell'universalità e nel quadro dell'attuazione di iniziative concrete di cooperazione hanno avuto luogo consultazioni politiche con Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Messico, Paraguay, Perù e Uruguay. In occasione dei loro viaggi sul continente, il presidente della Confederazione Schneider-Ammann e il consigliere federale Burkhalter hanno potuto profilare la Svizzera e rafforzare le relazioni bilaterali. Nel mese di giugno il capo del DFAE si

è recato in *Canada* e ha tenuto colloqui con il ministro degli esteri Dion e la ministra per lo sviluppo e della francofonia Bibeau. In ottobre la consigliera federale Leuthard si è recata a sua volta a Ottawa dove si è incontrata con i suoi omologhi canadesi per discutere questioni concernenti la politica energetica e climatica nonché tematiche relative ai trasporti. I rispettivi incontri hanno mostrato la volontà dei due Paesi di dare un nuovo slancio alle relazioni bilaterali. Verrà rafforzata la cooperazione nei settori della pace e della sicurezza, dei diritti umani e nelle regioni in conflitto. Inoltre il consigliere Burkhalter ha dibattuto a più riprese con il suo omologo canadese il contributo della Svizzera ad un avvicinamento tra il Canada e l'Iran. Nel 2016 la Svizzera ha agevolato il dialogo tra i due Paesi che ha portato tra l'altro, con il sostegno dell'Oman, alla liberazione di una professoressa iranocanadese detenuta in Iran.

Nel mese di maggio, in occasione del suo incontro di lavoro con la ministra degli esteri dell'*Argentina* Malcorra a Buenos Aires, il consigliere federale Burkhalter ha firmato una dichiarazione per approfondire la cooperazione in ambito di diritti umani, riguardo un programma di ricerca comune e l'esame di una collaborazione nel quadro della presidenza argentina del G20 nel 2018. Il consigliere federale Burkhalter ha incontrato anche la vicepresidente Michetti. Il giorno successivo il consigliere federale Burkhalter ha incontrato il suo omologo uruguayano Novoa a Montevideo. È stata la prima visita di lavoro di un consigliere federale in *Uruguay*. In questa occasione si è recato a Nueva Helvecia dove ha incontrato discendenti di immigrati svizzeri.

Con la prima visita in *Colombia* di un presidente della Confederazione in carica, avvenuta in agosto, è stato possibile consolidare il sostegno della Svizzera nella fase di post-conflitto grazie alla firma di una dichiarazione d'intenti che concerne in particolare la cooperazione della Svizzera nei settori dell'aiuto umanitario, della promozione della pace e della cooperazione economica. Sono stati inoltre messi in rilievo anche le qualità delle imprese svizzere e possibili futuri investimenti, anche nel settore delle infrastrutture. Anche il nuovo accordo di pace tra il governo colombiano e le FARC, come quello precedente, prevede che una copia del testo sia conservata in Svizzera. Invariata resta anche la qualifica di Accordo speciale data dalle Parti conformemente al comune articolo 3 capoverso 3 delle convenzioni di Ginevra. Con questo incarico, la Svizzera non assume alcuna garanzia né controllo sull'esecuzione o sul rispetto dell'Accordo. Conservare una copia in Svizzera non significa neanche confermarne lo status giuridico o l'applicabilità: la Svizzera assume semplicemente il compito di conservare con cura l'originale e di consegnarne copie alle parti se lo richiedono. La copia viene conservata nell'Archivio federale come succede per altri originali di accordi. Il consenso della Svizzera a conservarla è stato dato al termine della procedura interna in Colombia.

Su invito del presidente Peña Nieto, il presidente della Confederazione si è recato in *Messico* a novembre. Questo viaggio ha contrassegnato la conclusione del 70° anniversario di relazioni diplomatiche tra la Svizzera e il Messico ed è stato l'occasione per firmare un accordo sul trasporto aereo e dichiarazioni d'intenti per un'intensificazione della cooperazione tra i due Paesi nei settori educazione, formazione duale e regolazione in ambito di prodotti terapeutici.

Relazioni con le organizzazioni regionali

Basandosi sul suo statuto di osservatore in seno all'*Organizzazione degli Stati Americani* (OSA) la Svizzera continua ad adoperarsi per il sistema interamericano dei diritti umani. Oltre ai suoi contributi a sostegno dell'attività del Relatore speciale sulla libertà di espressione, il nostro Paese ha fornito sostegno politico alla commissione interamericana dei diritti umani che si trovava in grave crisi finanziaria. La Svizzera ha pure sottolineato l'importanza di rafforzare le discussioni sul tema «economia e diritti umani» e in tal senso il 14 novembre ha organizzato, in collaborazione con gli Stati Uniti, un forum internazionale sui megaeventi sportivi e sui diritti umani a Washington.

La Svizzera ha uno statuto di osservatore nell'*Alleanza del Pacifico*. Il DFAE si è sforzato di concretizzare l'offerta, formulata a ottobre 2015 sotto la presidenza peruviana, di partecipazione nei settori innovazione, formazione professionale e amministrazione delle dogane. Per la seconda volta il DFAE ha fornito il sostegno di un esperto di politica in materia di innovazione e di trasferimento di tecnologia al «gruppo innovazione tecnica» e in ottobre ha inviato in Cile un esperto svizzero in materia di formazione professionale duale. La Svizzera ha sostenuto l'incontro dei giovani dell'Alleanza del Pacifico che si è tenuto a Lima nel mese di maggio su iniziativa di Nestlé. In questa occasione il segretario di Stato Dell'Ambrogio si è espresso sulla formazione professionale duale in veste di relatore principale. All'incontro al vertice di giugno, che si è tenuto in Cile, Svizzera e Germania hanno comunicato la loro intenzione di coordinare in futuro le loro attività a sostegno della formazione professionale duale. Questa offerta è stata colta positivamente dalla nuova presidenza cilena che vorrebbe meglio strutturare la cooperazione con gli attuali 49 Stati osservatori.

Nel mese di luglio la segreteria generale della *Comunità caraibica* (CARICOM) ha informato il DFAE che i 15 Stati membri della CARICOM approvano la richiesta della Svizzera di accreditare un ambasciatore in qualità di osservatore. L'obiettivo principale dell'accreditamento è di impiegare CARICOM come una piattaforma di rete e lobby, ad esempio in vista di candidature svizzere. La Svizzera parteciperà attivamente in veste di osservatore in seno alla CARICOM nel quadro delle sue possibilità, in particolare per le questioni concernenti il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile o la tematica delle armi leggere. Per la collaborazione in questi e altri settori si intende in primo luogo uno scambio puntuale e la cooperazione in ambito multilaterale.

3.2.5 Africa subsahariana¹⁸

Sviluppi nella regione¹⁹

Nel 2016 si sono tenute elezioni parlamentari o presidenziali in quasi 20 Paesi dell'Africa subsahariana. La qualità e la legittimità democratica dei processi elettorali sono state eterogenee. In alcuni Paesi i dibattiti concernenti le elezioni si sono svolti in un chiaro quadro democratico, come in particolare in Zambia, Benin, Ghana e Costa d'Avorio. Dopo elezioni democratiche e incontestate la Repubblica centraficana ha concluso con successo il suo difficile processo di transizione politico. Al contrario la crisi continua a perdurare nel Burundi. I disordini a seguito del processo di elezione nella Repubblica democratica del Congo minacciano di destabilizzare la regione dei Grandi Laghi. Il normale svolgimento delle elezioni comunali in Sudafrica certifica la vitalità della democrazia sudafricana e i risultati indicano il calo di popolarità del partito al governo, al potere dalla fine del regime dell'apartheid.

Nonostante il rallentamento dell'economia, tra l'altro a causa dei prezzi bassi delle materie prime, l'Africa subsahariana continua ad offrire un grande potenziale di crescita. Esso è sostenuto dallo sviluppo demografico, dalla progressiva urbanizzazione e dai notevoli investimenti, gran parte internazionali, in progetti infrastrutturali come ad esempio la diga «Grand Ethiopian Renaissance» sul Nilo. A progetto ultimato, essa fornirà 6000 megawatt, quasi il doppio della potenza di tutte le centrali nucleari svizzere.

In molte zone dell'Africa subsahariana, dall'Etiopia fino allo Zimbabwe, i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, come il fenomeno meteorologico El Niño, hanno causato la peggiore siccità degli ultimi trent'anni. In alcune regioni quasi tutto il raccolto è andato perso, visto che già l'anno prima si erano registrate poche precipitazioni. L'impegno umanitario internazionale a sostegno delle persone colpite è stato considerevole: la Svizzera ha partecipato accordando ulteriori mezzi finanziari. La crisi umanitaria nella regione del lago Ciad, la radicalizzazione di una parte dei giovani nel Sahel e in Nigeria, i conflitti armati, il terrorismo e l'aumento della mobilità delle popolazioni sono solo alcune delle sfide che l'Africa subsahariana deve affrontare. La situazione della sicurezza diventa sempre più incerta, come mostrano gli attentati nel 2016 in Somalia, Burkina Faso e in Costa d'Avorio in cui sono stati presi di mira stranieri. In futuro bisognerà maggiormente considerare questa concatenazione di sfide.

Attività della Svizzera²⁰

L'Africa subsahariana svolgerà un ruolo sempre più importante nelle questioni globali. Per la Svizzera, rappresentata nella regione da 15 ambasciate, due consolati generali e otto uffici di cooperazione, è auspicabile intensificare le relazioni con i Paesi emergenti dell'Africa a livello bilaterale e multilaterale. La posizione dell'Africa rispetto alla Svizzera è benevola. L'interesse è per le nostre competenze

¹⁸ Le relazioni con il Sudafrica sono trattate al numero 3.2.1.

¹⁹ La situazione del Sahel, della regione del Ciad e del Corno d'Africa è trattata anche al numero 2.2.

²⁰ Le attività della Svizzera per la pace, la sicurezza e lo sviluppo nella regione sono trattate in modo più approfondito al numero 2.

e il nostro know-how, che possiamo trasmettere mediante la cooperazione allo sviluppo e partenariati pubblico-privati. Nel 2016 è stato possibile aumentare nuovamente la presenza di rappresentanze africane nel nostro Paese. Malawi, Somalia, Sudan del Sud, Zambia, Guinea equatoriale e Mauritius hanno accolto l'offerta del DFAE di accreditare a livello bilaterale le loro rispettive missioni a Ginevra quali ambasciate a Berna. Gambia, São Tomé e Príncipe hanno manifestato per la prima volta la volontà di insediare una missione a Ginevra.

In marzo il consigliere federale Burkhalter si è recato in *Nigeria* dove ha aperto un consolato generale nella metropoli economica Lagos. In occasione della visita sono state firmate dichiarazioni d'intenti bilaterali concernenti il rimpatrio di averi dei potentati e sulla strutturazione dei dialoghi settoriali e politici già esistenti. A luglio è seguita la firma di un'altra dichiarazione sull'assistenza giudiziaria volta a semplificare la collaborazione bilaterale. Nel mese di dicembre si sono inoltre tenute consultazioni politiche secondo il nuovo formato che riunisce lo scambio politico, il dialogo sui diritti umani e il dialogo nel quadro del partenariato sulla migrazione. Nel mese di agosto il consigliere federale Parmelin e il ministro della difesa nigeriano si erano già incontrati e in settembre il presidente nigeriano Buhari e il presidente della Confederazione Schneider-Amman hanno potuto discutere sul rimpatrio di averi di potentati a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York. Un altro tema è stato l'intervento umanitario per alleviare la crisi nella regione del lago Ciad, dove milioni di persone sono in fuga.

Grazie alle dichiarazioni d'intenti concluse l'anno scorso concernenti le consultazioni politiche con *Ghana* e *Angola* è stato possibile svolgere un primo ciclo di negoziati con il Ghana (in marzo) e con l'Angola (nel mese di settembre). Visite di lavoro in *Camerun* e in *Togo* sono state l'occasione per curare i contatti bilaterali e ampliare le relazioni politiche. Per rafforzare le già esistenti relazioni con gli *Stati del Sahel* grazie all'impegno pluriennale della DSC, nel mese di marzo il consigliere federale Burkhalter ha visitato il *Burkina Faso*. Ha espresso il suo sostegno al nuovo presidente eletto dopo la fase di transizione e testimoniato la solidarietà della Svizzera a una regione sempre più colpita da attentati terroristici. Le relazioni con Stati occidentali che condividono gli stessi ideali e che sono attivi nella zona del Sahel si sono intensificate grazie alla conferenza degli incaricati speciali ed esperti del Sahel, tenutasi a Berna nel mese di maggio e organizzata dal DFAE. Vi sono stati inoltre contatti bilaterali con i nuovi incaricati speciali dell'UE per il Sahel.

Con il suo impegno la Svizzera ha sostenuto i processi di pace in diversi Paesi africani (cfr. n. 3.3.4), in particolare nel *Sudan del Sud*, nel *Burundi*, nel *Mali* e nella *Repubblica democratica del Congo* dove il nostro Paese ha effettuato interventi mirati nell'ambito della sua politica di pace, del suo impegno diplomatico e della sua cooperazione allo sviluppo. In questo conteso nel mese di ottobre il consigliere federale Burkhalter ha incontrato a Berna il suo omologo del Mali. Nell'anno in rassegna inoltre si sono svolti primi dialoghi esplorativi per un accordo sulla migrazione con il Mali. Nel Burundi, grazie alla sua presidenza della «Peace Building Commission Burundi» in seno all'ONU, la Svizzera svolge un ruolo speciale e gode di contatti privilegiati che ha usato per mantenere aperto un canale di comunicazione tra il governo e la comunità internazionale. La cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario nonché la politica di pace costituiscono le fondamenta della politica

estera della Svizzera nell'Africa subsahariana. Per il periodo 2017–2020 il 50 per cento dei mezzi della cooperazione bilaterale allo sviluppo saranno impiegati in questa regione.

Per il nostro Paese l'*Etiopia* diverrà sempre più importante nel contesto politico, di politica migratoria in particolare, economico e scientifico. Dal 2014 si tengono ogni anno consultazioni politiche a livello di segretari di Stato. Anche nelle seconde consultazioni di settembre, tenutesi ad Addis Abeba, sono stati discussi diversi temi importanti, in particolare la cooperazione nel settore della migrazione, la collaborazione nell'ambito del Consiglio dell'ONU per i diritti umani e le sfide umanitarie affrontate nel Corno d'Africa, che si ripercuotono anche sulla Svizzera. In questa occasione si è inoltre ancora discusso ampiamente della situazione relativa ai diritti dell'uomo, dopo che da fine 2015 in Etiopia vi sono state ripetute proteste e scontri violenti. È stato poi firmato un accordo tra i due Paesi sul trasporto aereo e avviati negoziati in vista di una convenzione bilaterale per evitare le doppie imposizioni.

Tenuto conto dei numerosi rifugiati eritrei, nel 2016 la Svizzera si è impegnata in diversi modi per quanto riguarda l'*Eritrea*. Oltre a partecipare a processi internazionali volti al superamento di sfide migratorie, la SEM ha effettuato a inizio anno una missione congiunta di accertamento in Eritrea. In febbraio il consigliere federale Burkhalter ha incontrato il suo omologo eritreo a margine della sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo a Ginevra. Nel mese di aprile il DFAE e il DFGP hanno organizzato a Berna uno scambio di esperti a livello internazionale a cui hanno partecipato rappresentanti dei ministeri degli esteri e degli uffici della migrazione di nove Stati europei. In maggio, ad Asmara, una piccola delegazione svizzera ha preso parte alla festa del 25° anniversario dell'indipendenza dell'Eritrea. In questa occasione è stato cercato il dialogo con il governo eritreo per depositare le richieste della Svizzera, sono state curate le relazioni con le organizzazioni dell'ONU e avviati alcuni progetti. Nel mese di giugno la coordinatrice dell'ONU per l'Eritrea è stata accolta a Berna. In settembre la consigliera federale Sommaruga ha incontrato il consulente politico del presidente eritreo a margine del vertice sulla migrazione tenutosi a New York. In diversi incontri puntuali con alcuni Paesi europei divenuti anch'essi destinazione di migranti eritrei, si sono cercate in varie fasi risposte comuni. Questi sforzi corrispondono alle richieste di diversi interventi parlamentari e in particolare al postulato Pfister (15.3954). Quest'ultimo richiede, come pure la mozione Tornare (16.3600), che la Svizzera si impegni nell'ambito dei diritti umani, dello stato di diritto e della cooperazione internazionale in Eritrea. Dieci anni fa la Svizzera ha interrotto la collaborazione internazionale con l'Eritrea: il Consiglio federale a novembre 2016 ha deciso di esaminare l'opportunità di riattivare l'impegno della DSC in questo Paese.

La situazione nel *Sudan del Sud*, dove dal mese di dicembre 2013 è riscoppiata la guerra civile, anche nell'anno in rassegna rimane politicamente confusa e marcata da violenze ed emergenza umanitaria. Nel mese di luglio la situazione di violenza si è aggravata anche nella capitale Juba, in genere sicura, tanto che tutto il personale svizzero è stato evacuato dal Paese (cfr. n. 3.6, Prevenzione e gestione delle crisi). L'aiuto umanitario svizzero ha sostenuto il Fondo dell'ONU per il Sudan del Sud e il Programma alimentare mondiale (WFP) nel fornire alla popolazione un servizio universale al fine di attenuare l'insicurezza alimentare nel Paese. Il *Sudan*, importan-

te per la Svizzera per ragioni storiche e a causa del suo ruolo nella regione per quanto riguarda la migrazione, vuole orientarsi verso il modello federale: una visita di lavoro in questo Paese ha permesso di riprendere le relazioni bilaterali. In occasione di una visita in Svizzera nel mese di febbraio, la consigliera federale Leuthard e il ministro delle imprese pubbliche della *Namibia* hanno firmato un accordo bilaterale sul trasporto aereo. Nell'anno in rassegna, nel quadro della Convenzione sulle armi chimiche, le delegazioni tecniche di Svizzera e Namibia si sono inoltre incontrate a Berna e a Windhoek. A inizio anno, in *Zimbabwe*, l'ufficio responsabile per la cooperazione regionale è stato integrato nell'ambasciata svizzera rafforzando la presenza del nostro Paese a Harare. In maggio le visite di lavoro in Zimbabwe e in *Mozambico* sono state l'occasione per allacciare preziosi contatti e sviluppare relazioni settoriali, economiche e di politica di pace. A ottobre la Svizzera ha firmato una dichiarazione d'intenti con la *Tanzania* sulla mutua assistenza in materia penale per in particolare lottare contro la corruzione.

Cooperazione con organizzazioni regionali

In linea con la strategia di politica estera della Svizzera e gli obiettivi del Consiglio federale in materia di politica estera, una cooperazione più intensa e istituzionalizzata con l'*Unione africana* (UA) e le organizzazioni regionali resta uno degli obiettivi principali anche nell'Africa subsahariana. L'UA sta acquisendo un'importanza sempre maggiore in Africa e nel mondo. Lo si evince dalla sua sempre più forte integrazione nell'architettura africana che avviene soprattutto mediante il Consiglio di pace e sicurezza. Nel 2016 la Svizzera ha avvicinato l'UA grazie a una dichiarazione d'intenti concernente l'allargamento della cooperazione sul continente africano e si prefigge di rafforzare l'architettura di pace africana dell'UA mediante il finanziamento di progetti concreti. La Svizzera ha inoltre proposto una dichiarazione d'intenti anche alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS). Questo testo renderebbe più visibile l'attuale impegno della Svizzera e permetterebbe di approfittare della cooperazione esistente, anche a livello politico. Ciò concerne in particolare i settori della migrazione, dell'agricoltura, della sicurezza alimentare, dell'integrazione regionale e della sicurezza. Per la prima volta nel 2016 un ambasciatore svizzero è stato accreditato per le relazioni della Svizzera con la *Comunità dell'Africa orientale* (EAC). In questo modo la Svizzera può accompagnare e sostenere il processo di mediazione, diretto da questa organizzazione, in Burundi. A maggio il comitato direttivo composto dalla Svizzera e dall'IGAD si è incontrato per la seconda volta a Gibuti. Dal 2014 la Svizzera dispone di un memorandum d'intesa con l'IGAD che si focalizza sugli ambiti della pace e della sicurezza, della migrazione, della resilienza alla siccità e del federalismo. La cooperazione tra le due parti si svolge in maniera soddisfacente.

Organizzazione Internazionale della Francofonia (OIF)

Il 2016 è stato caratterizzato dalla partecipazione del presidente della Confederazione Schneider-Ammann al 16° Vertice della Francofonia in Madagascar. In occasione del vertice il presidente della Confederazione ha potuto incontrare diversi capi di Stato tra cui il presidente francese Hollande e i capi di governo di Senegal, Madagascar, Niger e Repubblica centroafricana. Inoltre la Svizzera ha lanciato due iniziative riguardanti tematiche d'azione prioritarie della sua politica estera, ovvero la preven-

zione dell'estremismo violento e l'acqua quale fattore di pace e sicurezza. Questi temi concernono direttamente la francofonia, in particolare i Paesi del Sahel molto colpiti dalla violenza terroristica. In conformità con proposte svizzere apportate durante il vertice del 2014 a Dakar e con la strategia per la gioventù dell'OIF adottata in questa occasione, la Svizzera ha finanziato l'attuazione di un «Modèle Jeune Francophone», che ha permesso ai giovani dei cinque continenti di partecipare ai dibattiti del vertice di Madagascar. La Svizzera continua a fornire consulenza al Senegal, presidente dell'OIF fino alla fine dell'anno, per questioni relative al suo sistema di formazione professionale. Nell'OIF il nostro Paese è attivo a livello politico e operativo. Essa sostiene le missioni dell'ex presidente della Confederazione Pascal Couchepin, attivo quale inviato speciale dell'OIF per la regione dei Grandi Laghi. La Svizzera ha inoltre fornito alla Repubblica centrafricana, recentemente reintegrata nell'OIF dopo le elezioni legislative e presidenziali, sostegno in ambito di giustizia transizionale e di rielaborazione del passato. Infine, il nostro Paese ha accolto a Berna le attività del gruppo degli ambasciatori francofoni, formatosi alla fine del 2015, cui le rappresentanze diplomatiche interessate forniscono ampio sostegno. I dibattiti di quest'anno sono stati incentrati sulla diversità culturale e linguistica.

3.2.6 Vicino e Medio Oriente e Nord Africa

*Sviluppi nella regione*²¹

A quasi sei anni dall'inizio dei sollevamenti popolari, il Vicino Oriente e il Nord Africa restano scossi da crisi politiche e in materia di politica di sicurezza sempre più intense e senza precedenti. Le numerose iniziative diplomatiche per disinnescare o trovare soluzioni alle crisi non hanno avuto gli effetti auspicati: fa eccezione l'accordo sul nucleare firmato nel luglio 2015 con l'Iran. I conflitti in Siria, Yemen, Iraq e Libia hanno precipitato la regione in una drammatica crisi politica e umanitaria che mettono in secondo piano le crescenti difficoltà dei negoziati a favore di una soluzione a due Stati nel conflitto israelo-palestinese. In questa situazione conflittuale si manifestano in modo più aspro le rivalità geopolitiche tra i grandi Paesi (Russia e USA) e i poteri locali (Turchia, Iran, Arabia Saudita, Egitto e Israele) all'interno di tutta la regione e in particolare nel Vicino e Medio Oriente. L'intervento russo in Siria è correlato a una politica di ripristino del proprio ambito di influenza e degli equilibri globali, in particolare rispetto agli Stati Uniti. Nell'anno in rassegna la Russia ha rafforzato la cooperazione militare con l'Iran. La Turchia si è inoltre riconciliata con il governo russo e in agosto ha avviato un'offensiva militare nel nord della Siria per lottare contro le reti terroristiche di stampo jihadista ma anche per stroncare le aspirazioni di indipendenza curde nella regione.

Dall'accordo del 2015 con le grandi potenze sul programma nucleare, l'Iran è impegnato con la reintegrazione del Paese nella comunità internazionale. Sono aumentate le tensioni tra l'Iran e l'Arabia Saudita e i suoi alleati arabo-sunniti. Nel mese di gennaio del 2016 il ministro degli esteri saudita ha annunciato l'interruzione delle

²¹ La situazione nel Vicino Oriente e in Nord Africa viene trattata anche al n. 2.2.

relazioni diplomatiche con Teheran. I relativi alleati dei due Paesi si osteggiano in particolare in Iraq, in Siria e nello Yemen. La situazione umanitaria ed economica nelle regioni in guerra continua a peggiorare. Le prospettive a corto termine restano tetre a causa dei costanti combattimenti in Paesi come la Siria, la Libia, lo Yemen e l'Iraq che si ripercuotono negativamente sullo sviluppo economico di tutta la regione.

*Attività della Svizzera*²²

Nell'anno in rassegna la Svizzera si è grandemente impegnata in tutta la regione. L'impegno si basa su tre pilastri fondamentali: la Svizzera sostiene la ricerca di soluzioni politiche ai conflitti, si impegna per la promozione e il mantenimento del diritto internazionale umanitario e fornisce aiuto umanitario alla popolazione bisognosa.

La Svizzera intrattiene il dialogo, parte importante della sua cultura politica, e anche nel 2016 è stata spesso e regolarmente in contatto con i Paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente. Durante visite di lavoro è stato possibile condurre numerosi dialoghi politici. Il segretario di Stato del DFAE si è recato in visita ufficiale nella Repubblica d'Iraq, dove ha visitato Bagdad, Nadschaf ed Erbil, la capitale della regione autonoma del Kurdistan. Si tratta della prima visita di un alto rappresentante della Svizzera in Iraq da oltre un decennio. L'obiettivo era soprattutto di informarsi di prima mano sulla situazione in loco, di visitare i progetti di aiuto umanitario della Svizzera e di definire possibili futuri ambiti di cooperazione.

Il 17 gennaio, dopo 15 colloqui confidenziali in Svizzera, si è concluso un accordo tra l'Iran e gli Stati Uniti che ha consentito lo scambio di undici persone tra i due Paesi. La discrezione della Svizzera, il suo sostegno logistico e l'aiuto nell'organizzazione dei colloqui hanno contribuito all'attuazione di diverse parti di questo accordo, in particolare per quanto concerne la liberazione e il rimpatrio di cittadini americani imprigionati in Iran. Dopo che in gennaio l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) ha dato il via libera, gran parte delle decennali sanzioni dell'ONU, dell'UE e degli Stati Uniti contro l'Iran sono state ritirate. In seguito a ciò il presidente della Confederazione Schneider-Ammann si è recato a fine febbraio in visita ufficiale a Teheran. In questa occasione ha incontrato la Guida suprema Ali Khamenei e il proprio omologo iraniano Rohani. I colloqui si sono in particolare concentrati su temi politici ed economici. I due presidenti hanno firmato una roadmap che prevede l'intensificazione delle relazioni bilaterali sotto diverse forme di dialogo. In occasione della visita sono stati inoltre firmati o rinnovati sei accordi di cooperazione tra università e istituti di ricerca. In primavera e a dicembre, alla luce dell'attuazione di questa roadmap, si sono già tenute le prime tornate del dialogo finanziario e di quello economico, a giugno un'alta delegazione iraniana si è recata nel nostro Paese per discutere questioni politiche, di diritti umani, di sicurezza regionale e di aspetti giuridici.

Nel mese di febbraio il consigliere federale Burkhalter si è recato a Riad. Questa è stata la prima visita di un capo del DFAE in *Arabia Saudita* in sessant'anni di rela-

²² Le attività della Svizzera per la pace, la sicurezza e lo sviluppo nella regione sono trattate in modo più approfondito al numero 2.

zioni bilaterali. Il consigliere federale Burkhalter è stato ricevuto dal re Salman ibn Abd al-Aziz Al Saud e ha quindi incontrato il ministro degli esteri Adel bin Achmed al-Dschubeir. In occasione di questi incontri si è discusso sullo stato delle relazioni bilaterali e delle crisi nei Paesi della regione, in particolare la tensione tra Siria e Yemen nonché la crisi diplomatica con l'Iran. In questo contesto la Svizzera si è dichiarata pronta a rappresentare gli interessi consolari di Riad in Iran e quelli di Teheran in Arabia Saudita. Inoltre sono stati svolti gli accertamenti necessari tra l'Iran e il *Bahrain*. In maggio il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha ricevuto a Berna il re del Bahrain, Hamad Bin Isa Al Khalifa. Questo incontro ha fornito l'occasione di curare le relazioni tra i due Paesi e di discutere della situazione nel Vicino Oriente. Dopo i colloqui è stata parafata una convenzione per evitare le doppie imposizioni. Sono stati inoltre firmati due promemoria in ambito di diritti umani che trattano la lotta contro la violenza domestica e la prevenzione della tortura. In agosto a Berna, nell'ambito delle festività del 50° di esistenza delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e il *Kuwait*, è stato firmato un memorandum d'intesa nel campo della cooperazione allo sviluppo. Inoltre alla fine di novembre il presidente della Confederazione Schneider-Amman si è recato in visita di Stato in Kuwait su invito dell'emiro. All'inizio dell'anno in rassegna, in occasione della visita del viceministro degli esteri Khaled Al Jarallah, sono stati firmati due accordi concernenti questioni migratorie, uno sulla riammissione delle persone in posizione irregolare e uno concernente la soppressione reciproca dell'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico, speciale o di servizio. Il Kuwait è un importante attore della politica in ambito di sviluppo soprattutto in Siria, dove è annoverato tra i principali donatori in ambito di aiuto umanitario. La Svizzera invece dispone un ampio know-how ed esperienza nell'organizzare la cooperazione allo sviluppo in modo economico ed efficace.

Nel mese di maggio il consigliere federale Burkhalter si è recato a Beirut dove ha discusso bilateralmente con il ministro degli esteri libanese Gebran Bassil. Oggetto delle discussioni sono state questioni concernenti la lotta contro l'estremismo violento, la crisi dovuta all'ingente numero di profughi e le ricorrenti discussioni politiche, che la Svizzera e il *Libano* effettuano sulla base di un memorandum d'intesa firmato nel mese di aprile. Il consigliere federale Burkhalter ha inoltre visitato progetti della Svizzera e delle organizzazioni partner che si impegnano per le prospettive della popolazione nel Paese, in particolare dei profughi, soprattutto quelli siriani, che oggi costituiscono circa un quarto della popolazione del Libano.

Nel Vicino Oriente la Svizzera ha buoni rapporti con *Israele* e l'*Autorità palestinese*. Malgrado il blocco nelle trattative israelo-palestinesi, il nostro Paese ha proseguito con gli sforzi a favore della pace e di una soluzione a due Stati (cfr. n. 3.3.4, Priorità geografiche). La Svizzera a più riprese ha rilevato che la politica di colonizzazione di Israele nei territori palestinesi occupati viola il diritto internazionale umanitario e rappresenta un grande ostacolo alla pace e all'attuazione della soluzione a due Stati.

Nel mese di settembre il segretario di Stato del DFAE ha condotto consultazioni politiche con l'*Egitto*. Oggetto delle discussioni sono stati temi quali la cooperazione internazionale, la sicurezza umana, la cooperazione giudiziaria e i casi consolari che concernono cittadini svizzeri. Le consultazioni hanno pure offerto una piattaforma per dialogare ad alto livello su migrazione, sicurezza e sviluppi nella regione. Nel

mese di febbraio sono stati firmati sei accordi e protocolli in occasione della visita di Stato del presidente della *Repubblica Tunisina*, Bèji Caïd Essebsi. All'ordine del giorno figuravano la transizione democratica della Tunisia, le relazioni economiche bilaterali, il programma di cooperazione svizzero, il dialogo sulla migrazione, la situazione in materia di sicurezza e la lotta contro l'estremismo violento nonché la formazione professionale per lottare contro la disoccupazione giovanile. Nella stessa occasione è stato fondato il gruppo di amici Svizzera-Tunisia, presieduto dall'ex consigliere federale Samuel Schmid. Nel mese di novembre il consigliere federale Burkhalter si è recato in visita ufficiale in Tunisia. La visita ha permesso di avviare le prime consultazioni politiche bilaterali e il dialogo sulla lotta contro l'estremismo violento.

3.2.7 Asia e Pacifico²³

Sviluppi nella regione

Nel 2016 in Asia si sono accentuati gli spostamenti di potere geopolitici. La Cina persegue in modo energico il «Chinese Dream», ovvero la visione di ripristino della sua grandezza storica. Questa visione va di pari passo con una retorica in parte nazionalistica a livello di politica interna che si manifesta a livello di politica estera ad esempio con la cosiddetta iniziativa «One Belt One Road» di cui fa parte anche la Banca asiatica di investimento per le infrastrutture (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) fondata in tempi record. Con la Cina che si profila in modo sempre più accentuato a livello internazionale si delineano in modo sempre più chiaro due poli: quello dei Paesi che fanno parte della sfera d'influenza cinese e quelli che cercano sempre più il sostegno degli USA. Le Filippine, da tempo stretto alleato degli USA, cercano un avvicinamento alla Cina con il nuovo governo del presidente Duterte. Alcuni Paesi come l'India, il Vietnam o l'Indonesia si adoperano per diversificare le loro relazioni internazionali. Man mano gli Stati asiatici di medie e ampie dimensioni esprimono il proprio voto con maggiore consapevolezza nelle organizzazioni internazionali. È interessante anche che la Cina si impegna nel ruolo di mediatore nel conflitto afgano. Con Obama come presidente gli USA hanno cercato, nel quadro del «Re-balancing», di integrare la Cina all'ordinamento internazionale esistente e limitarne al contempo il potere. Tra le misure adottate dagli USA rientrano l'ampliamento della presenza militare, l'approfondimento dei partenariati strategici esistenti e la conclusione di nuovi, la promozione dell'integrazione economica mediante il TPP, la cui ratifica è messa in dubbio dalla nuova amministrazione USA, nonché il dialogo con la Cina mediante il partenariato strategico ed economico avviato nel 2009. Questa strategia è tuttavia contestata a livello di politica interna statunitense e ciò ne compromette l'efficacia.

Alla luce di queste considerazioni il tema della sicurezza diventa sempre più importante. Lo dimostrano tra l'altro le ingenti spese d'armamento: l'India è diventata il maggiore importatore di armi al mondo mentre in Giappone alcuni desiderano distaccarsi dal pacifismo sancito nella Costituzione. Contribuiscono a peggiorare la

²³ Le relazioni con Cina, India e Giappone sono trattate al numero 3.2.1.

situazione i conflitti storici irrisolti nella regione (penisola coreana, Taiwan, Kashmir) e le crescenti tensioni nelle zone marine nel Sudest asiatico. Nel mese di luglio, per quanto concerne il Mare cinese meridionale, la Corte permanente di arbitrato dell'Aia ha giudicato il caso delle Filippine contro la Repubblica popolare cinese e ha statuito che i diritti storici adottati dalla Cina non sono compatibili con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). La Cina non ha riconosciuto il lodo arbitrale e continua a perseguire la strategia volta a negoziare bilateralmente le controversie regionali con i singoli attori. Questo modo di procedere della Cina sembra avere almeno parzialmente successo. Il nuovo governo filippino ha deciso di accettare i negoziati bilaterali e di non impiegare il lodo arbitrale dell'Aia come mezzo di pressione. Il numero di vittime riprende ad aumentare nel focolaio di guerra in Afghanistan e i Talebani continuano a mettere sotto pressione le forze di sicurezza del governo. Particolarmente preoccupante è che l'organizzazione «Stato islamico» (IS) e altri gruppi estremisti islamici cercano di espandere la loro attività in territori musulmani del Sudest asiatico. Si osserva inoltre in molti Stati asiatici la tendenza a dare più importanza alla sicurezza e all'ordine, in parte con l'approvazione esplicita della maggioranza della popolazione. Questa evoluzione va di pari passo con la restrizione dei diritti umani e delle libertà civili, ad esempio mediante il controllo rafforzato delle organizzazioni non governative, la restrizione della libertà di espressione fino alla restrizione dell'influsso dei tribunali indipendenti.

La regione è ancora caratterizzata da un grande dinamismo economico sebbene l'effetto trainante dell'economia cinese continui a rallentare e l'influsso economico dell'Europa diminuisca costantemente. Le ripercussioni sulla crescita sono tuttavia differenziate. Alcuni Paesi come il Vietnam approfittano degli aumentati costi salariali della Cina e attirano settori industriali. Laddove l'economia vacilla si cerca di mantenere la crescita economica auspicata con interventi statali, in parte anche rafforzando il protezionismo. Le differenze dello stadio di sviluppo continuano ad essere grandi tra i differenti Paesi della regione. Alla luce di queste considerazioni l'integrazione economica regionale, come ad esempio l'«ASEAN Community» con l'«ASEAN Economic Community» (AEC) oppure il partenariato economico regionale globale (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), hanno fatto soltanto piccoli progressi.

Attività della Svizzera

A luglio il presidente della Confederazione Schneider-Ammann si è recato in visita nella *Corea del Sud* intensificando così la cooperazione bilaterale in ambito di ricerca ed educazione, formazione professionale inclusa. Inoltre è stata firmata una dichiarazione d'intenti concernente la cooperazione in materia di tecnologie dell'informazione. In aprile, a Berna, si era tenuta una tornata bilaterale di dialogo politico. In gennaio la Svizzera e la Corea del Sud hanno firmato un accordo per introdurre lo scambio automatico di informazioni secondo lo standard OCSE in tempi brevi. Per quanto concerne la *Corea del Nord*, l'anno in rassegna è stato marcato dall'attuazione di nuove sanzioni, decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nei mesi di marzo e novembre, dopo che il governo di Pyongyang a gennaio e a settembre ha testato bombe nucleari e missili balistici. In luglio il presidente della Confederazione si è recato in *Mongolia*, dove ha partecipato al vertice

«Asia-Europe Meeting», ASEM. In questa occasione ha incontrato il presidente della Mongolia con cui aveva già discusso nel mese di febbraio a margine del WEF di Davos. Su richiesta mongola si è proseguito il dialogo bilaterale, avviato nel 2015, sulle questioni della neutralità. Nel mese di ottobre si è tenuta a Ulan Bator una tornata bilaterale di dialogo politico.

Visto l'avanzare degli sforzi di riforma e di riconciliazione del nuovo governo dello *Sri Lanka*, in carica da gennaio 2015, è stato possibile iniziare l'attuazione della Strategia convenuta tra il DFAE, DFGP e il DEFR nel mese di dicembre 2015. La strategia si concentra sul sostegno dei processi di riforma e di riconciliazione nonché la continuazione della dinamizzazione, iniziata nel 2015, delle relazioni bilaterali, in particolare mediante contatti politici e con la cooperazione in materia di migrazione. Nel mese di gennaio il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha incontrato il primo ministro dello Sri Lanka Wickremesinghe a margine del WEF. Nel mese di marzo il consigliere federale Burkhalter ha accolto a Berna il ministro degli esteri Samaraweera per un incontro di lavoro. A inizio ottobre la consigliera federale Sommaruga ha visitato lo Sri Lanka dove ha potuto farsi un'idea dell'impegno della Svizzera nel nord dell'isola, vedere gli sviluppi in loco e firmare a Colombo un accordo bilaterale in materia di migrazione.

A fine 2016 la DSC ha chiuso tutti i suoi impegni in *Bhutan*, visto lo sviluppo e la democratizzazione del Paese: il regno himalayano è recentemente rientrato tra i Paesi con un reddito medio. Per mantenere le buone relazioni con il Buthan e approfondirle a un livello più ampio il DFAE persegue una strategia di trasformazione per diventarne un partner politico. Nel mese di settembre, a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha incontrato la prima ministra del *Bangladesh* Sheikh Hasina, mentre il consigliere federale Burkhalter ha discusso con il consulente per la politica estera del primo ministro del *Pakistan* Sartaj Aziz. In novembre si sono tenute a Islamabad consultazioni politiche. A maggio si sono tenute consultazioni politiche anche con il *Nepal*. Nel mese di maggio, per la prima volta da molti anni, è stato possibile condurre consultazioni politiche anche con l'*Afghanistan*. Le sfide in materia di sicurezza di questo Paese rimangono enormi. Vista la grande pressione dei Talebani e di altre organizzazioni estremiste islamiche come l'IS, la comunità internazionale degli Stati dovrà sostenere l'Afghanistan ancora per molti anni. In occasione della Conferenza sull'Afghanistan tenutasi a Bruxelles sono stati adottati pure i nuovi obiettivi 2017/18 del «Compacts» tra la comunità internazionale dei donatori e il governo afghano.

Anche nel Sudest asiatico la Svizzera continua a perseguire la strategia volta a intensificare le relazioni bilaterali con gli Stati della regione e ad approfondire la cooperazione. Nell'anno in rassegna meritano particolare attenzione le relazioni con *Singapore*. La Città-Stato è un punto strategico della regione e spesso è confrontata in molti ambiti, come l'economia, i mercati finanziari o la politica in materia di educazione, a sfide simili a quelle cui è confrontata la Svizzera. Nel mese di febbraio, in applicazione della dichiarazione comune del 2014 relativa a una collaborazione approfondita, si sono tenute consultazioni in materia di politica estera con il capodivisione del ministero degli esteri. In luglio il presidente della Confederazione Schneider-Ammann è stato accolto in una visita di Stato incentrata sulla promozione

della formazione e dell'innovazione. Nel quadro del dialogo finanziario annuale tenutosi a Berna in settembre, le autorità di vigilanza hanno potuto firmare una convenzione volta a promuovere la collaborazione in ambito di Fintech. Le relazioni si sono evolute in modo dinamico anche con le *Filippine*. Alle consultazioni in materia di politica estera tenutesi a marzo ha fatto seguito a fine aprile la firma di un accordo di libero scambio tra le Filippine e l'AELS, i cui negoziati sono durati meno di un anno. Dopo le elezioni generali di maggio e l'entrata in funzione del nuovo governo in giugno non è possibile prevedere con certezza come evolverà questa dinamica. Nel mese di marzo la consigliera federale Leuthard si è recata in visita di lavoro in *Indonesia*, membro del G20 e il più esteso Paese del Sudest asiatico, allo scopo di approfondire le relazioni in ambiti come il commercio e gli investimenti, la promozione di un'economia senza corruzione o la formazione professionale. È stato inoltre possibile riprendere i negoziati per un accordo di libero scambio nel quadro dell'AELS, in sospenso da due anni.

La Svizzera ha condotto consultazioni politiche con altri Paesi. Nel mese di febbraio ha discusso con la *Thailandia* sulla sua situazione politica interna e sullo stato delle relazioni bilaterali. In settembre, a margine della 71^a Assemblea generale delle Nazioni Unite, il consigliere federale Burkhalter ha inoltre incontrato il suo omologo e ha discusso su temi di rilevanza regionale come il rafforzamento della cooperazione in ambito di protezione consolare. Le relazioni bilaterali generali, il commercio e gli investimenti sono stati al centro delle consultazioni con il *Brunei* (aprile) e con il *Vietnam* (giugno) con cui nel 2106 è stato anche festeggiato il 45° anniversario delle relazioni bilaterali. Nel mese di luglio si è discusso con la *Cambogia* in merito alla sua situazione politica interna e alla cooperazione allo sviluppo. Con il *Myanmar*, dove la transizione da giunta militare autocratica a società civile progredisce, le consultazioni politiche di novembre si sono concentrate sul rafforzamento delle relazioni commerciali e sull'impegno svizzero nel processo di transizione e di pace del Paese (cfr. n. 3.3.4, Priorità geografiche e 3.3.4, Priorità tematiche). In gennaio i rappresentanti svizzeri hanno discusso con il ministro degli esteri delle *Isole Salomone* sulla possibilità di aprire una missione permanente a Ginevra. Lo stesso tema è stato oggetto dell'incontro tra il presidente della Confederazione Schneider-Ammann e il primo ministro del regno del *Tonga*, avvenuto a margine della 71^a Assemblea generale dell'ONU a settembre.

Relazioni con le organizzazioni regionali

A inizio giugno, in occasione della sua partecipazione al «Shangri-La Dialog» a Singapore, una delle conferenze sulla sicurezza più importanti della regione, il consigliere federale Parmelin ha sottolineato la volontà della Svizzera di partecipare in modo costruttivo al dialogo sulle tematiche della sicurezza in Asia. Dal 2012 l'ASEM offre alla Svizzera una piattaforma importante per rappresentare la sua politica estera in Asia. La partecipazione nel mese di luglio del presidente della Confederazione Schneider-Ammann al vertice ASEM in Mongolia è stata invece all'insegna delle relazioni della Svizzera con l'UE. Il presidente della Confederazione ha potuto curare le relazioni bilaterali con i partner europei in numerosi incontri bilaterali e illustrare il punto di vista della Svizzera rispetto all'UE. In un incontro con il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker è stato convenuto

il seguito dei colloqui tra la Svizzera e l'UE. L'ASEM ha offerto pure l'occasione di incontri con il Laos, la Mongolia, la Russia e il Vietnam.

Nell'esecuzione della sua strategia di rafforzamento della cooperazione con le organizzazioni regionali, il 24 luglio la Svizzera ha ottenuto lo statuto di partner di dialogo settoriale dall'*Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico* (ASEAN). In questo modo la Svizzera potrà partecipare a incontri di alto livello dell'ASEAN e approfondire la cooperazione con questa associazione in diversi settori di interesse comune come le relazioni economiche, la cooperazione allo sviluppo o la riduzione dei rischi di catastrofe. In novembre, alla prima giornata dell'«ASEAN-Swiss Joint Sectoral Cooperation Commission» (AS-JSCC) è stato discusso un piano d'azione comune per i prossimi quattro anni.

3.3 Pace e sicurezza

3.3.1 Sicurezza europea: OSCE, Partenariato per la pace, Consiglio d'Europa

Continua la crisi dell'ordinamento di pace europeo, accentuatasi fortemente nel 2014 con il conflitto ucraino e l'annessione della Crimea in violazione del diritto internazionale. L'attuazione degli accordi di Minsk per la soluzione del conflitto in Ucraina avanza lentamente, gli intensi colloqui di Minsk continuano. Le tensioni tra la Russia e l'Occidente restano alte e la reciproca diffidenza permane. Ciononostante nell'anno in rassegna ci sono stati segnali positivi come ad esempio la ripresa del dialogo tra la NATO e la Russia, un incontro informale tra ministri dell'OSCE a Postdam per discutere di un'agenda comune per il futuro e i primi passi di un possibile rilancio del controllo degli armamenti convenzionali in Europa. Si è proseguito con il lavoro in formati riconosciuti per la ricerca di soluzioni per i conflitti nel Caucaso meridionale, ovvero le discussioni concernenti il conflitto in Georgia tenutesi nella Ginevra internazionale e i colloqui avuti nel gruppo di Minsk sul Nagorno Karabach.

La Svizzera prosegue con l'impegno per rafforzare la sicurezza cooperativa e la promozione del dialogo in Europa, sia a livello bilaterale che nei convegni sulla sicurezza come l'OSCE e il Partenariato per la pace della NATO ma anche in altre organizzazioni, come il Consiglio d'Europa, impegnate a difendere i valori europei.

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

Sebbene non sia più membro della troika presidenziale dell'OSCE, la Svizzera continua a considerare questa organizzazione come prioritaria nel contesto delle molteplici sfide in Europa. Il nostro Paese ha appoggiato la presidenza tedesca 2016 conclusasi con un incontro ministeriale ad Amburgo agli inizi di dicembre. Sono stati approvati dieci documenti del Consiglio dei ministri, tra cui quelli sul buongoverno e sulla connettività economica, sulla migrazione, sul controllo degli armamenti in Europa «da Lisbona 1996 ad Amburgo 2016» e sulle sfide nel settore cibernetico. La Svizzera appoggerà anche la presidenza austriaca 2017 mettendo a disposizione perizie e con una stretta collaborazione con la sede OSCE di Vienna e tra gli organi responsabili nei ministeri degli esteri e della difesa. Dal 2017 il quar-

tiere generale dell'OSCE a Vienna verrà sostenuto a medio termine anche dall'invio di fino a sei ufficiali dell'esercito svizzero. La dichiarazione firmata nel mese di agosto del 2015 nel quadro del formato «DACHLI» (Germania, Austria, Liechtenstein, Svizzera) costituisce per il nostro Paese un importante documento per rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza in seno all'OSCE. La dichiarazione ministeriale menziona quattro ambiti di stretta cooperazione: impegno in Ucraina per una soluzione pacifica del conflitto, miglioramento degli strumenti dell'OSCE nel ciclo del conflitto, discussione sulla sicurezza europea in seno all'OSCE e rafforzamento della dimensione economico-ambientale (la cosiddetta seconda dimensione) attraverso la promozione della connettività economica. Per quanto concerne il miglioramento degli strumenti dell'OSCE nel ciclo del conflitto, che comprendono il sistema d'allarme precoce, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, la gestione delle crisi e il trattamento successivo dei conflitti, la Svizzera si impegna in particolare nell'ambito della mediazione, considerato uno strumento per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti (cfr. n. 3.3.4, Priorità tematiche).

Il processo di pace OSCE di Minsk resta la principale piattaforma per risolvere pacificamente il conflitto in Ucraina. Nell'anno in rassegna la situazione nella zona di conflitto resta tesa, con periodiche violazioni dell'armistizio. Nel 2016 si sono lamentate altre vittime anche se meno dell'anno precedente. La Svizzera ha sostenuto l'attuazione degli accordi di Minsk, elaborati nel 2014 sotto la sua presidenza OSCE, la missione di osservazione speciale OSCE in Ucraina e la missione di osservazione OSCE alla frontiera tra la Russia e l'Ucraina effettuata da esperti. La Svizzera ha garantito il coordinamento del gruppo di lavoro sulle questioni umanitarie del gruppo di contatto trilaterale, diretto la missione di osservazione presso la frontiera e ha ricoperto la funzione di capo supplente della missione di osservazione. Per questa ultima missione la Svizzera ha messo a disposizione una dozzina di osservatori. Il nostro Paese ha accompagnato le attività dell'ONU, del Consiglio d'Europa e di un'organizzazione ucraina di monitoraggio dei diritti umani in Ucraina, Crimea inclusa. La Svizzera sostiene inoltre il nuovo ministero ucraino per i territori provvisoriamente occupati e della popolazione sfollata, che si impegna per un riavvicinamento dei territori fuori dal controllo governativo. Nell'anno in rassegna, la Svizzera, unico attore statale, ha inviato convogli umanitari nell'Est dell'Ucraina e fornito ai territori da una parte e dall'altra della linea di contatto con materiale medico, prodotti chimici e sabbia destinati a depurare l'acqua potabile. Alla fine del mese di maggio del 2016 la DSC ha effettuato per la prima volta dall'inizio del conflitto un trasporto ferroviario (cfr. n. 3.4.2). Nel mese di settembre è stato possibile effettuare un secondo trasporto.

Nel Caucaso meridionale la Svizzera ha sostenuto la ricerca di soluzioni per i conflitti nelle regioni dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia nonché nel Nagorno Karabach. Il nostro Paese ha messo tra l'altro a disposizione della presidenza OSCE tedesca l'incaricato speciale per il Caucaso meridionale. La Svizzera ha proseguito dunque la buona cooperazione, iniziata con la presidenza svizzera nel 2014. L'incaricato speciale si è adoperato attivamente nella ricerca di soluzioni e in tentativi di mediazione nei conflitti nella regione georgiana (Abcasia e Ossezia del Sud) e nel Nagorno Karabach. Il dialogo tra esperti sulla gestione del conflitto e in merito a progetti umanitari per la popolazione direttamente toccata dal conflitto è stato pure parte dell'impegno del nostro Paese. È stato possibile frenare l'escalation di aprile

nel Nagorno Karabach dopo quattro giorni con un armistizio mediato dalla Russia. Da allora è stato possibile impedire nuovi grandi scoppi di violenza.

In relazione al rafforzamento della sicurezza europea, nel quadro della sua presidenza OSCE 2014, la Svizzera ha creato un gruppo di esperti, il «Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project», e lo ha sostenuto a livello finanziario e di personale. Il rapporto finale del gruppo di esperti è stato presentato a fine 2015 a margine dell'incontro ministeriale di Belgrado e nel corso del 2016 reso noto ad ampie cerchie di pubblico in una serie di Stati membri dell'OSCE. A questo proposito la Svizzera ha sostenuto varie manifestazioni della segreteria dell'OSCE e ha presentato le conclusioni del gruppo di esperti nel quadro dell'OSCE. La Svizzera si adopera inoltre affinché il dialogo informale sulla sicurezza europea prosegua a livello ministeriale.

Nel quadro dell'OSCE, dall'inasprimento della situazione dei profughi in Europa, la tematica migratoria ha acquistato maggiore attenzione. Per ottenere una panoramica sulle attività esistenti e per formulare approcci pratici per migliorare l'impiego dei vantaggi comparativi dell'OSCE è stato convocato un gruppo di lavoro informale diretto dalla Svizzera. Nel mese di luglio il gruppo di lavoro informale ha presentato le sue raccomandazioni in relazione alla protezione dei profughi e dei migranti, alla loro integrazione, alla lotta contro la criminalità, alla gestione delle frontiere nonché alla solidarietà e ai partenariati. Grazie al suo impegno nel gruppo di lavoro informale la Svizzera ha potuto rafforzare la propria credibilità di mediatore e dare maggior peso a un approccio globale che tiene conto delle opportunità e delle sfide della migrazione.

Per quanto concerne la dimensione politico-militare, la cosiddetta «prima dimensione», la Svizzera si impegna per aggiornare il Documento di Vienna con misure volte a rafforzare la fiducia e la sicurezza. A questo scopo il nostro Paese mette a disposizione un coordinatore per il forum in materia di sicurezza. La Svizzera sostiene l'iniziativa lanciata nel mese di settembre del 2016 dal ministro degli esteri tedesco Steinmeier per sbloccare il controllo degli armamenti convenzionali in Europa. In ambito di ciberspazio la Svizzera si impegna per l'attuazione delle misure adottate e per lo sviluppo di nuove misure volte ad accrescere la fiducia (cfr. 3.3.2, Sicurezza nel ciberspazio). Sul fronte del terrorismo la Svizzera si adopera affinché l'OSCE si focalizzi ancor di più sulla prevenzione e in particolare sui giovani.

Nel periodo in rassegna, per quanto concerne la «seconda dimensione» la Svizzera ha soprattutto promosso il tema della connettività economica. Il conflitto in Ucraina ha ulteriormente rafforzato la tendenza della costituzione di blocchi economici nello spazio OSCE, contrariamente agli sforzi per ottenere una convergenza e armonizzazione globale a livello economico. La Svizzera auspica perciò che l'OSCE sia abilitata a fornire un contributo per arginare le tensioni mediante competenze più solide in ambito economico. A questo scopo la Svizzera coopera strettamente con Germania e Austria, una attualmente presidente e l'altra futura presidente dell'OSCE. Ad esempio si persegue l'idea di creare un centro di competenza dell'OSCE in materia economica. Dal secondo semestre del 2016 si è cercato di discutere della tematica a livello ministeriale. La Svizzera si impegnerà anche nel 2017 a promuoverla nel quadro dell'OSCE.

Nella dimensione umana, la cosiddetta «terza dimensione», la Svizzera è attiva in un contesto marcato da difficili dibattiti e una crescente polarizzazione delle posizioni degli Stati partecipanti. Il nostro Paese ha svolto un ruolo di facilitatore in particolare nei falliti negoziati sull'adozione di una decisione dei ministri concernente la prevenzione della tortura che avrebbe dovuto rafforzare le attività dell'OSCE in questo ambito prioritario della politica svizzera nel settore dei diritti dell'uomo. Il nostro Paese ha messo a disposizione dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani un'esperta svizzera in materia e ne ha finanziato il lavoro. La Svizzera ha dedicato particolare attenzione anche al maggiore coinvolgimento della società civile, sostenendo le ONG nell'elaborazione di una strategia di networking con la società civile e a protezione degli attivisti dei diritti dell'uomo nello spazio OSCE. La Svizzera ha inoltre utilizzato le piattaforme dell'OSCE per esprimere la propria preoccupazione sulla situazione dei diritti umani in determinati Stati membri dell'OSCE.

Partecipazione della Svizzera al Partenariato per la pace (PPP)

Il 2016 ha caratterizzato la ventennale partecipazione della Svizzera al PPP. L'11 dicembre 1996 il consigliere federale Flavio Cotti firmava il documento quadro del PPP. Anche se questo documento nasce in un altro contesto per quanto concerne la politica di sicurezza, vent'anni dopo la sua motivazione continua ad essere di attualità. Il partenariato è l'espressione della convinzione comune che la stabilità e la sicurezza nel territorio euroatlantico possa essere raggiunta soltanto mediante la cooperazione e l'azione comune. Il PPP rimane per il nostro Paese un importante elemento del suo impegno in materia di politica di sicurezza. A seguito degli avvenimenti in Ucraina la NATO ha riportato la priorità sulla difesa collettiva dei propri membri che a luglio durante il vertice di Varsavia hanno confermato misure per l'aumento della capacità di difesa. Al contempo la NATO cerca il dialogo con la Russia nel quadro del Consiglio Nato-Russia, in particolare per evitare incidenti. In questo modo persegue la sua classica doppia strategia di dialogo e disponibilità alla difesa. Date le sfide in materia di politica di sicurezza nel Sud dell'Europa la NATO sostiene il rafforzamento delle capacità di Stati in Nordafrica e del Medio Oriente.

La NATO e i suoi partner, quindi anche il nostro Paese, condividono un interesse comune nel mantenere le capacità militari e l'interoperabilità. La capacità di cooperare con altri eserciti aumenta la libertà d'azione della Svizzera e consente la cooperazione in materia di promozione della pace. L'impiego della KFOR in Kosovo, il principale impegno del nostro esercito a favore della promozione militare della pace, si iscrive nel quadro di un'operazione diretta dalla NATO. Nella cooperazione con la NATO nel 2016 è perciò stato posto l'accento sul consolidamento dell'iniziativa per l'interoperabilità con i partner. In questo contesto la Svizzera ha partecipato alla piattaforma di interoperabilità della NATO al fianco di altri 25 Stati partner durante il vertice NATO di Varsavia. La Svizzera è altresì interessata a mantenere una piattaforma essenziale di dialogo politico con la NATO. Nel 2016, insieme ad altri partner, si è impegnata per consolidare il modello di discussione tra l'Organizzazione e i suoi partner dell'Europa occidentale (Finlandia, Irlanda, Austria, Malta, Svezia e Svizzera).

La Svizzera si impegna per una cooperazione con la NATO sulla base di valori comuni. In questo senso nel 2016 ha dunque continuato a impegnarsi nel campo della sicurezza umana, in particolare nel quadro della risoluzione ONU 1325 sulle donne, la pace e la sicurezza nonché nel quadro della protezione della popolazione civile nei conflitti armati. La NATO assume un ruolo importante nell'attuazione di questo genere di temi, dato il suo effetto moltiplicatore all'interno delle forze armate alleate e partner; fissa inoltre standard che spesso figurano come norme mondiali nel settore militare. La Svizzera ha anche continuato a sostenere ambiti di attività in cui dispone di particolari competenze, ad es. riforme nel campo della sicurezza, della distruzione di munizioni, della sorveglianza. In compenso ha sfruttato le offerte di formazione e partecipazione alle esercitazioni multilaterali del PPP. Il nostro Paese ha inoltre discusso con la NATO in merito alle nuove sfide che devono affrontare le politiche di sicurezza, in particolare nel campo della cibersecurity. Durante l'anno in rassegna è stato avviato il progetto pilota di cooperazione con il centro di competenza in materia di ciberdifesa, con base a Tallinn.

Consiglio d'Europa

La crisi dei profughi, la lotta contro il terrorismo, la situazione in Turchia dopo il tentativo di colpo di Stato e le crescenti massicce minacce alla sicurezza dei giornalisti e alla libertà di stampa sono stati i temi principali del Consiglio d'Europa nell'anno in rassegna. I dissensi interni all'Europa hanno sensibilmente marcato le attività del Consiglio d'Europa dell'ultimo anno in particolare per quanto riguarda la crisi dei profughi e le sfide che si sono cristallizzate da quando la Russia ha annesso la Crimea. Questi dissensi evidenziano le incrinature nella casa comune europea creata nel 1949 e mostrano lo sgretolamento del consenso sui valori e i principi contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I tentativi di alcuni Stati di distanziarsi dagli obblighi in materia di rispetto della Convenzione si aggiungono ai problemi che l'istituzione di Strasburgo deve risolvere se vuole adempiere il proprio ruolo di garante dei diritti dell'uomo in Europa e mantenere la propria credibilità. In questo senso la Svizzera sostiene la proposta di organizzare un quarto vertice dei Capi di Stato e di Governo allo scopo di rafforzare le fondamenta della casa comune europea.

Per la Svizzera il Consiglio d'Europa costituisce un forum di discussione e di scambio di primaria importanza in seno al quale beneficia di una reputazione di partner affidabile, credibile ed efficace. Lo deve in particolare alla politica di ricerca del consenso che vi promuove, ma anche grazie alle strette relazioni che intrattiene con il segretario generale, con il presidente della Corte EDU, con i presidenti dell'Assemblea parlamentare e di altri importanti organi del Consiglio d'Europa. Il 126° incontro ministeriale si è tenuto nel mese di maggio a Sofia. In questa occasione le delegazioni hanno commentato attentamente il terzo rapporto del segretario generale, definito un campanello d'allarme, sulla situazione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, requisiti per la sicurezza in Europa. La Corte EDU ha proseguito con la sua riforma e nel 2016 il numero dei ricorsi inevasi è sceso a meno di 70 000. La Corte EDU ha pubblicato dieci sentenze relative a ricorsi contro la Svizzera, in cinque delle quali figurava almeno una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Queste sentenze riguardavano il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto a un equo processo, il diritto

al riesame giudiziario del mandato di cattura entro breve tempo e il divieto di discriminazione. Tra le sentenze più importanti vi è quella sul blocco dei valori patrimoniali di Khalaf M. Al-Dulimi e della società Montana Management Inc. depositati in Svizzera, secondo la risoluzione 1483 (2003) del Consiglio di sicurezza ONU concernente le sanzioni contro l'ex regime iracheno. Con la sentenza del 21 giugno 2016 la Corte ha confermato la decisione di prima istanza e perciò il ricorrente ha il diritto, secondo le misure prese sulla base delle sanzioni ONU, a una verifica da parte dei tribunali nazionali: la Svizzera ha dunque violato il diritto di accesso a un tribunale per controversie in materia civile. Questa sentenza conferma l'importanza accordata dalla Corte EDU in materia. Essa non mette in discussione l'applicazione delle sanzioni ma obbliga tuttavia gli Stati membri a considerare maggiormente i diritti delle persone colpite da sanzioni.

L'allegato al presente rapporto fornisce informazioni complementari sulle attività del Consiglio d'Europa in relazione con la Svizzera durante l'anno in rassegna.

3.3.2 Sicurezza internazionale e minacce transnazionali

Negli ultimi anni l'importanza della politica in materia di sicurezza esterna è aumentata. Le rivoluzioni nel Vicino Oriente e in Nordafrica hanno provocato crisi e grande instabilità ai confini dell'Europa (cfr. n. 2.2). La minaccia rappresentata dal terrorismo, la proliferazione di armi e i rischi dovuti alla sicurezza del ciberspazio diventano sempre più acuti. Il contesto strategico della Svizzera è marcato dalla pressione europea di eccezionale entità dovuta a diversi tipi di situazioni di crisi. Queste crisi di lunga durata si ripercuotono anche sul nostro Paese. In questa situazione la Svizzera può, nel quadro della sua politica estera indipendente e partecipativa, fornire contributi utili per la stabilizzazione e la promozione della pace e della sicurezza. Nell'elaborazione delle necessarie risposte comuni alle sfide globali la Svizzera riserva grande importanza alla capacità di negoziazione delle organizzazioni internazionali e alla cooperazione con Stati partner nonché con la società civile. Sono urgenti cooperazione e soluzioni comuni e, nonostante gli elementi di disaccordo, è ancora possibile agire assieme in modo costruttivo a livello di politica internazionale, in particolare in caso di minacce transnazionali come il terrorismo o attacchi nello ciberspazio, dove addirittura si osserva un'intensificazione della cooperazione in materia di sicurezza.

Sicurezza nel ciberspazio

Negli ultimi anni l'importanza politica del ciberspazio è rapidamente aumentata. Lo Stato, l'economia e la società ricorrono sempre più alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dipendono dall'accesso al ciberspazio. Da un lato, le nuove tecnologie consentono crescita economica e la rete di comunicazione globale diviene accessibile per economia e società. Dall'altro lato, il ciberspazio viene usato per attività criminali e come centro operativo per scopi di intelligence, di politica economica e militari. Per la Svizzera la sicurezza e la stabilità del ciberspazio è di importanza strategica. Il nostro Paese è fortemente dipendente dalle infrastrutture digitali ed è parte della rete globale. Nel quadro della sua politica estera la Svizzera si impegna per un ciberspazio aperto, libero e sicuro, il cui impiego si basa su regole

chiare. A questo scopo si concentra sui seguenti settori d'intervento in materia di politica estera e di sicurezza: 1. sviluppo e rafforzamento del quadro normativo sulla base del diritto internazionale; 2. rafforzamento della fiducia mediante misure volte a costituire trasparenza, cooperazione e stabilità; 3. sviluppo delle capacità; e 4. lotta contro la cibercriminalità.

La Svizzera si adopera in favore dello sviluppo e del rafforzamento del quadro normativo nel ciberspazio. In questo contesto ritiene che il vigente diritto internazionale debba essere applicato anche nel ciberspazio e che debba inoltre essere sviluppata una visione comune riguardo il suo impiego. Nel 2016 il nostro Paese si è particolarmente concentrato sulla sua attività in seno al «UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security» (UN GGE) che, su mandato del segretario generale dell'ONU, si occupa tra l'altro dell'elaborazione di norme di condotta globale all'attenzione degli Stati e dell'applicazione del diritto internazionale nel ciberspazio. Per la prima volta nel 2016 la Svizzera è stata nominata membro per un anno dell'UN GGE, che porterà a termine il suo rapporto in occasione della 72ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU. Le priorità svizzere sono la consolidazione e la concretizzazione dei lavori preparatori sinora effettuati dal gruppo e il coinvolgimento nel processo di membri esterni all'UN GGE e di attori non statali. Lo sviluppo e il rafforzamento del quadro normativo è proseguito anche in altri fori multilaterali e mediante contatti bilaterali come la partecipazione alla consultazione del «Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare».

L'istaurazione di un clima di fiducia tra Stati e regole mondialmente accettate costituiscono le fondamenta per una cooperazione internazionale efficiente che riduca i ciberriichi. La Svizzera partecipa attivamente al processo dell'OSCE per rafforzare la fiducia con il quale si intende contribuire alla trasparenza, alla cooperazione e alla stabilità tra Stati e ridurre il rischio di conflitti. In questo ambito la Svizzera ha promosso l'attuazione delle misure volte ad accrescere la fiducia già decise. Al contempo il nostro Paese ha sostenuto lo sviluppo di altre disposizioni. Considerata la portata mondiale dei ciberriichi la Svizzera si è pure sforzata di universalizzare il processo dell'OSCE, ad esempio mediante una più stretta collaborazione tra le organizzazioni regionali. Viste le interdipendenze nel ciberspazio la Svizzera ha sostenuto inoltre lo sviluppo delle capacità istituzionali di altri Stati nonché l'accesso di attori nazionali a perizie esistenti all'estero. L'approccio rafforza la cooperazione internazionale e contribuisce al contempo all'aumento della sicurezza generale e al superamento del divario digitale. In questo quadro la Svizzera ha avviato diversi progetti regionali, come ad esempio quelli in Europa del sudest in collaborazione con l'organizzazione DiploFoundation. In qualità di membro fondatore del «Global Forum on Cyber Expertise» (GFCE) la Svizzera ha partecipato all'iniziativa Meridian relativa alla condivisione delle prassi e procedure migliori in ambito di protezione di infrastrutture critiche in materia di informazione. Allo scopo di sviluppare le proprie capacità nazionali la Svizzera ha rafforzato inoltre la cooperazione con centri di ricerca internazionali, tra cui il «Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence» (CCDCoE) con sede in Estonia, a Tallinn. Infine, la Svizzera, attiva nella lotta contro la cibercriminalità, si impegna per la creazione di condizioni quadro giuridiche per una cooperazione internazionale efficiente. Si adopera in

particolare per la diffusione e lo sviluppo moderato della Convenzione del 23 novembre 2001²⁴ sulla cibercriminalità.

Lotta contro il terrorismo

Negli ultimi anni la lotta contro il terrorismo internazionale è diventata un aspetto importante dell'impegno svizzero per la pace e la sicurezza nel mondo. In risposta alle crescenti sfide, nell'autunno del 2015 il Consiglio federale ha varato una strategia nazionale al riguardo che collega aspetti di politica estera e con aspetti di politica interna. Conformemente alla strategia, nel contesto della sua politica estera la Svizzera agisce per lottare contro il terrorismo e le sue cause. La Svizzera conferisce la priorità anche alla prevenzione dell'estremismo violento. L'impegno in questo ambito viene trattato in modo approfondito al numero 3.3.7. Il nostro Paese difende i propri interessi sul piano internazionale, è ritenuto un partner affidabile che si impegna per i diritti umani e il diritto internazionale umanitario e nel trovare le soluzioni persegua un approccio durevole e basato sulle cause. La politica estera interagisce con i quattro settori operativi: prevenzione, protezione, repressione e preparazione alle situazioni di crisi.

L'impegno svizzero si basa sulla Strategia globale anti-terrorismo dell'ONU del 2006, la cui attuazione viene verificata ogni due anni. L'ultima verifica si è tenuta nel mese di giugno e si è specialmente concentrata sulle questioni della prevenzione cui la Svizzera attribuisce grande importanza. La Svizzera si impegna nello sviluppo di misure normative e operative non solo nell'ONU ma anche in organizzazioni internazionali come il «Global Counterterrorism Forum» (GCTF), il Consiglio d'Europa, l'OSCE e il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI). Una delle priorità tematiche è la situazione dei bambini e dei giovani. La Svizzera, nel quadro del GCTF, ha lanciato un'iniziativa sul diritto penale minorile sfociata nel mese di settembre nell'adozione del «Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context».

Per la Svizzera è centrale che le misure per la lotta contro il terrorismo siano compatibili con il diritto internazionale e si basino sullo stato di diritto. Insieme a un gruppo di Stati con cui condivide le stesse posizioni, da anni la Svizzera s'impegna affinché nel quadro delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro Al Qaeda e IS siano rispettati maggiormente i diritti processuali delle persone e delle entità colpite da sanzioni. Si sforza affinché all'organo di mediazione a cui le persone figuranti nelle liste possono rivolgersi per lo stralcio nel quadro di questo regime di sanzioni sia permesso esercitare il suo mandato in modo effettivo e indipendente. Queste questioni e l'attuazione delle sanzioni ONU contro Al Qaeda e l'IS in Svizzera, in particolare negli ambiti finanziario e dei beni culturali, sono stati discussi anche in occasione della visita del «Analytical Support and Sanctions Monitoring Team concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and the Taliban» del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

²⁴ Convenzione del 23 novembre 2001 sulla cibercriminalità, RS **0.311.43**

Fine della distinzione tra terrorismo e guerra

Attualmente esistono 19 accordi universali dell'Assemblea generale dell'ONU e numerose risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU concernenti i diversi aspetti del terrorismo. Tuttavia a livello globale non vi è ancora consenso e nessuna definizione giuridica completa del terrorismo. La definizione di terrorismo è sfaccettata, visto che i governi nazionali hanno la sovranità in merito all'interpretazione. Tenuto conto della minaccia globale la comunità internazionale si concentra sul cosiddetto terrorismo di matrice jihadista, che va da movimenti come Al Qaeda e l'IS nonché i loro gruppi associati come Boko Haram in Nigeria e nella regione del lago Ciad oppure Al-Shabaab attivo nel Corno d'Africa. Questa forma di terrorismo e molti fenomeni che ne derivano non sono nuovi, è però aumentata la portata della minaccia transnazionale con l'ascesa dell'IS e la proclamazione del califfato a metà 2014. Nonostante il gruppo abbia subito quest'anno notevoli perdite in Siria e in Iraq, le sue potenzialità e la minaccia che rappresenta per la sicurezza internazionale non devono essere sottovalutate.

La globalizzazione del terrorismo è continuata ad aumentare dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Persone, fondi e beni sono diventati ancor più mobili e lo spazio virtuale è evoluto in modo vertiginoso. Senza Internet e i viaggi a basso costo l'attuale portata del terrorismo non sarebbe stata possibile. L'IS sa servirsi delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Che il terrorismo si sia globalizzato è deducibile dal fatto che questo movimento ha trovato un terreno propizio non solo in Paesi sottosviluppati estenuati da conflitti ma anche nel bel mezzo dell'Europa. 5000 degli oltre 30 000 combattenti stranieri che si sono uniti all'IS e ad altri gruppi terroristici in Siria e in Iraq provengono dall'Europa. Centinaia sono già tornati, aumentando il pericolo di attentati terroristici, di propaganda, reclutamento, finanziamento e di creazioni di cellule. Alcuni attentatori in Europa non si sono inoltre mai recati in territori di guerra ma si sono radicalizzati in loco.

Il terrorismo continua a diffondere paura anche in Europa, ma la situazione nelle zone di conflitto in Siria, Iraq, Yemen, Libia, Somalia e nel nord-est del Nigeria è ancora più drammatica. Tutte le parti, anche i governi, commettono gravi violazioni del diritto internazionale umanitario causando immenso dolore alla popolazione civile. È inoltre inquietante la tendenza a strumentalizzare o impedire azioni umanitarie per scopi politici o militari. In queste zone la Svizzera sostiene organizzazioni umanitarie partner e si impegna attivamente affinché gli sforzi umanitari siano possibili nei territori sotto il controllo di organizzazioni terroristiche. Infine il nostro Paese si impegna affinché i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il crimine di genocidio non restino impuniti e che questi crimini siano puniti a prescindere dal suo autore.

Anche se sinora gli attacchi promossi od organizzati dall'IS non hanno preso di mira la Svizzera o i suoi interessi all'estero, il nostro Paese è cionondimeno parte del mondo occidentale e resta dunque un obiettivo potenziale di attacchi terroristici di matrice jihadista. Lo scambio di informazioni a livello nazionale e internazionale è dunque nettamente aumentato. A livello internazionale e soprattutto in Europa è stata ampliata la cooperazione internazionale e regionale delle autorità di perseguimento penale (INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST ecc.) e dei servizi di intelligence. Per la Svizzera è centrale la stretta cooperazione nello spazio Schengen. Nel

mese di settembre la Svizzera ha distaccato un ulteriore ufficiale di collegamento presso EUROPOL per ottimizzare lo scambio di informazioni nella lotta contro il terrorismo nei Paesi europei. È importante uno scambio di informazioni rafforzato, in particolare riguardo le persone che viaggiano in zone di conflitto per aderire a un'organizzazione terroristica e poi tornare al proprio Paese di residenza o di origine. La protezione mirata dello spazio interno e delle frontiere esterne di Schengen è un obiettivo dichiarato della task force interdepartimentale TETRA. Priorità centrale della Svizzera è impedire l'esportazione di terrorismo dalla Svizzera nelle regioni di conflitto. Al riguardo la task force TETRA persegue l'obiettivo di impedire viaggi in questi territori e di impedire il sostegno di reati terroristici all'estero in cui la Svizzera è utilizzata quale luogo di transito, di preparazione o come base logistica.

Nell'ONU il Consiglio di sicurezza ha adottato ampie disposizioni vincolanti di natura penale e di repressione (blocco patrimoniale, divieto di viaggiare, embargo sulle armi). Si tratta soprattutto di troncane le linee di approvvigionamento importanti per il funzionamento di IS e di Al Qaeda, in particolare le loro fonti di finanziamento ovvero il traffico illecito di petrolio, l'accesso al sistema finanziario internazionale, rapimenti a scopo di riscatto, traffico illecito di beni culturali. L'UNESCO promuove in particolare la lotta contro questo ultimo traffico anche nell'interesse della salvaguardia del patrimonio culturale, decisivo nella prevenzione del terrorismo violento. Nel GAFI, il principale gruppo multilaterale nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la Svizzera partecipa attivamente per impedire quest'ultimo fenomeno. Per poter applicare ancor più velocemente le sanzioni finanziarie decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, il 4 marzo il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza sul recepimento automatico delle liste di sanzioni del Consiglio di sicurezza²⁵ delle Nazioni Unite.

Questi ed altri sviluppi hanno comportato un marcato aumento dei compiti da svolgere nelle diverse unità organizzative della Confederazione che si occupano della lotta contro il terrorismo. Per tener conto di questa situazione il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso di mettere a disposizione 86 ulteriori posti per gestire i compiti in ambito di lotta contro il terrorismo, dapprima presso il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), presso l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e presso il Corpo delle guardie di confine. I tre nuovi posti presso il DFAE sono stati impiegati prioritariamente per gli aspetti preventivi della lotta contro il terrorismo e per la gestione delle crisi.

Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione

L'impegno della Svizzera negli ambiti controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione delle armi convenzionali, armi di distruzione di massa e dei loro vettori è una priorità volta a rafforzare la sicurezza internazionale e a contribuire a un ordine internazionale sostenibile e giusto definita nella Strategia di politica estera 2016–2019. Per la Svizzera è di importanza centrale lo sviluppo e il consolidamento delle relative norme e del regime multilaterale. Quale Stato neutrale il nostro Paese ha grande interesse affinché nelle relazioni internazionali il rispetto del diritto internazionale superi il potere politico o militare poiché esso è garanzia di prevedibilità e

²⁵ RU 2016 671

stabilità. Sebbene le vigenti norme e istituzioni in materia di politica di controllo degli armamenti e di disarmo siano confrontate a nuove minacce e rischi nell'anno in rassegna, i forum di negoziazione multilaterali non hanno potuto effettuare progressi importanti.

Iniziative nel settore delle armi di distruzione di massa

Nel campo del disarmo nucleare la Svizzera ha di nuovo operato in modo costruttivo e neutrale. Nell'anno in rassegna non è stato possibile però superare i blocchi individuati nei processi già in atto. Nel gruppo di lavoro incaricato dalla 70^a Assemblea generale dell'ONU sul disarmo nucleare sono emerse divergenze. In occasione della 71^a Assemblea generale dell'ONU, scostandosi dalla regola di consenso normalmente applicata in ambito nucleare, è stato avviato un negoziato per il 2017 in cui decidere su un divieto di armi nucleari. Per la prima volta la decisione è stata presa a maggioranza dei voti degli Stati che non posseggono l'arma nucleare contro la volontà degli Stati con l'arma nucleare e dei loro alleati. In questo contesto la Svizzera ha tracciato, conformemente ai suoi principi, una possibile via mediana tra i due campi. Il nostro Paese ha sottolineato che un tale processo sarebbe più efficace e utile se gli Stati in possesso di armi nucleari vi partecipassero. Poiché questo punto non è stato preso in considerazione, la Svizzera si è astenuta dal voto. La Svizzera parteciperà in modo attivo ai negoziati e continuerà a cercare di operare in modo conciliatorio e a promuovere l'inclusività.

Contemporaneamente la Svizzera ha intensificato i suoi sforzi nella promozione del disarmo con misure pragmatiche secondo la prassi del TNP. In questo senso con alcuni Stati partner ha ripresentato alla 71^a Assemblea generale dell'ONU la risoluzione per la riduzione operativa dell'allerta delle armi nucleari (de-alerting). È stato possibile ridurre le astensioni. Insieme alla Svezia il nostro Paese nei documenti di lavoro e in un side-event ha rilevato i crescenti rischi legati ai missili da crociera nucleari. La Svizzera ha inoltre collaborato allo sviluppo di approcci di verifica multilaterali in ambito di armi nucleari (International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, IPNDV) e a tal riguardo, con la Norvegia e un gruppo sovraregionale, ha presentato all'Assemblea generale dell'ONU una nuova risoluzione sul ruolo della verifica nel disarmo nucleare che è stata adottata a grande maggioranza.

In ambito di non proliferazione nucleare il quarto e il quinto test nucleare della Repubblica popolare democratica di Corea hanno dato adito, oltre all'ampia condanna, a un inasprimento delle sanzioni da parte dell'ONU. La Svizzera ha sostenuto l'inasprimento delle sanzioni ma al contempo è pronta a sostenere la possibile ripresa del dialogo. Questo tipo di sostegno è stato fornito nei negoziati tra l'E3/UE+3 e l'Iran che sono poi scaturiti nell'accordo sul programma nucleare iraniano del 2015, entrato in vigore in gennaio. La sua attuazione da parte dell'Iran è ispezionata dall'AIEA. La Svizzera che siede nel consiglio dei governatori dell'Agenzia fino al 2017, osserva con attenzione il relativo rapporto e, nel quadro di un regime di controllo delle esportazioni, si impegna anche per l'applicazione più equa possibile del ritiro delle sanzioni. Il nostro Paese si è inoltre dichiarato disposto ad aiutare l'Iran a migliorare i suoi standard di sicurezza nucleare.

In occasione del vertice sulla sicurezza nucleare (Nuclear Security Summit) a Washington, per quanto concerne la questione del rafforzamento della protezione dai terroristi degli impianti nucleari e del materiale, la Svizzera si è nuovamente espressa a favore di un approccio globale che consideri le fonti civili e il materiale militare, sinora trascurato a livello internazionale. Ha appoggiato energicamente questa richiesta, purtroppo con risultati esigui, nella conferenza generale dell'AIEA e nella Conferenza internazionale per la sicurezza nucleare che si è tenuta nel mese di dicembre.

Nell'anno in rassegna il Gruppo dei fornitori nucleari (NSG) si è occupato approfonditamente delle domande di adesione di India e Pakistan. Per far parte del NSG bisogna essere tra gli Stati contraenti del TNP e India e Pakistan non lo sono. Secondo la Svizzera il NSG dovrebbe comprendere tutti i maggiori Paesi fornitori nucleari. Solo così è possibile applicare in modo sensato le norme relative al controllo delle esportazioni. Negli ultimi anni l'India è diventata un importante Paese nucleare, ragion per cui la Svizzera si impegna per l'adesione di questo Paese al NSG. Il gruppo non ha ancora trovato un consenso su una possibile partecipazione di Stati che non hanno firmato il TNP. La Svizzera si impegna perciò attivamente per una soluzione consensuale su criteri non discriminanti validi per tutti i candidati che tuteli anche i principi di non proliferazione nucleare e disarmo. Nel mese di giugno del 2017 si terrà a Berna sotto la presidenza svizzera l'assemblea plenaria del NSG.

In occasione dell'ottava conferenza di revisione della Convenzione sulle armi biologiche (BWC), tenutasi nel mese di novembre, alla luce delle numerose sfide come i progressi nel campo delle biotecnologie oppure la minaccia proveniente da attori non statali, la Svizzera si è impegnata per un rafforzamento del processo di sorveglianza nel quadro della convenzione. Non è tuttavia stato possibile realizzare l'iniziativa, proposta dalla Svizzera nell'ultima conferenza del 2011, di creare un gruppo di lavoro che si occupi sistematicamente delle ripercussioni dei progressi nel campo delle biotecnologie e delle loro conseguenze per la Convenzione. Nonostante questa esigenza sia riconosciuta dagli Stati contraenti e sia oggetto di poche controversie non se ne è tenuto conto a causa del disaccordo tra i gruppi di Stati sull'impostazione da dare ai lavori di preparazione del prossimo incontro. Solo l'ultimo giorno della Conferenza ha portato ad un modesto compromesso in questa questione: invece di due verrà tenuta un'unica assemblea plenaria all'anno e il mandato della segreteria della BWC viene prolungato senza adeguamenti. La Svizzera si è inoltre impegnata a favore del meccanismo d'indagine proposto dal Segretario generale delle Nazioni Unite in caso di presunto utilizzo di armi biologiche e chimiche, in particolare con il prosieguo di una serie di workshop del Laboratorio di Spiez, che fa parte dell'UFPP. La serie di workshop mira a fare in modo che i laboratori annunciati degli Stati ONU possano soddisfare le esigenze di qualità richieste per indagare sul presunto impiego di armi biologiche.

Dal mese di maggio e per i prossimi due anni la Svizzera è rappresentata nel Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), che sorveglia l'esecuzione della Convenzione sulle armi chimiche (CAC). L'impegno della Svizzera si è concentrato sugli avvenimenti nel contesto del conflitto siriano. Sebbene gli stock di armi chimiche dichiarate dal Paese siano stati smantel-

lati, nell'anno in rassegna si sono registrati ancora impieghi di questo tipo di armi e dunque una violazione del diritto internazionale. Per la prima volta l'ONU e l'OPAC, nel quadro di un'indagine su mandato del Consiglio di sicurezza, sono giunti alla conclusione che le forze armate siriane hanno utilizzato del cloro gassoso in tre dei nove casi studiati e l'IS in uno di questi casi ha impiegato dell'iprite. La Svizzera ha sostenuto nuovamente questa e altre missioni di indagine dell'OPAC sia finanziariamente che con la consulenza e l'analisi delle prove eseguita dal Laboratorio di Spiez. La Svizzera si adopera in favore di un'attuazione globale a livello nazionale della CAC in tutti gli Stati contraenti, anche per meglio fronteggiare la minaccia degli attori non statali. Al riguardo si è impegnata attivamente nel quadro di un programma di ampliamento delle capacità in Namibia. Nel quadro dell'OPAC, la Svizzera si è inoltre nuovamente impegnata affinché venga avviato un processo di discussione mirato alla trasparenza sulla problematica delle cosiddette sostanze chimiche che hanno un effetto incapacitante.

Iniziative e misure nel settore delle armi convenzionali²⁶

Nel mese di agosto del 2016 si è tenuta a Ginevra la seconda Conferenza intergovernativa dell'ATT. Gli sviluppi mondiali in materia di politica di sicurezza confermano la necessità di standard universalmente vigenti per il commercio internazionale di armi convenzionali. Dopo la prima fase di attuazione dell'ATT, dedicata soprattutto alle questioni amministrative, sono ora prioritarie le tematiche materiali. In questo senso l'impegno della Svizzera si è maggiormente concentrato sull'applicazione universale ed effettiva dell'Accordo e a tale scopo ha partecipato attivamente alla creazione di un relativo gruppo di lavoro. La Svizzera, che dispone delle necessarie conoscenze e di esperienza pluriennale nei pertinenti settori, ha sostenuto altri Paesi nell'attuazione dei loro obblighi contrattuali, specificatamente nell'istituire i necessari compiti di controllo per quanto riguarda il trasferimento transfrontaliero di armi convenzionali. Per quanto concerne l'insediamento della segreteria dell'ATT a Ginevra, la Conferenza degli Stati contraenti ha riconosciuto la messa a punto delle modalità e il 13 giugno è stata posta la firma all'accordo di sede e all'accordo amministrativo con la Svizzera (cfr. n. 3.3.3, Ginevra internazionale).

La decisione di aprile del Consiglio federale sull'esportazione di materiale bellico nella regione del Golfo è la prima di queste dimensioni e portata dall'entrata in vigore dell'ATT. Considerando il conflitto in Yemen e sulla base delle disposizioni della legislazione sul materiale bellico e dell'ATT, il Consiglio federale ha valutato oltre cinquanta domande di esportazione di materiale bellico nella regione depositate da imprese svizzere. Sulla base dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza del 25 febbraio 1998²⁷ sul materiale bellico («il mantenimento della pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale»), il nostro Governo ha ponderato per ogni singolo caso se fosse necessario rifiutare o se fosse possibile concedere l'autorizzazione. Ha particolarmente considerato la stima di un rischio per la pace, la sicurezza internazionale o la stabilità regionale, l'utilizzatore finale effettivo e il tipo di materiale bellico da esportare. Al contempo bisognava ponderare il rischio di impiego di materiale per commettere violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti

²⁶ Cfr. anche il n. 3.3.4, Priorità tematiche.

²⁷ RS 514.511

dell'uomo secondo gli articoli 6 e 7 dell'ATT. Secondo l'articolo 6 paragrafo 3 ATT il divieto di esportazione è assoluto quando si sia a conoscenza del fatto che le armi o i beni possono essere utilizzati per la commissione di crimini di guerra. La decisione del Consiglio federale si è basata su queste valutazioni. Tenuto conto degli interventi militari in Yemen, ha autorizzato l'esportazione di materiale bellico soltanto quando ha ritenuto non esserci alcun motivo di pensare che questo materiale, sulla base della sua idoneità e del beneficiario finale, potesse essere impiegato in Yemen.

In occasione della quinta conferenza di revisione della Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche (CCW), la Svizzera per mezzo di un documento di lavoro ha avviato un dibattito sulla necessità di tenere conto in modo più sistematico delle ripercussioni dei recenti sviluppi tecnologici. È stato possibile inserire questo argomento nell'agenda 2017. Il nostro Paese si è impegnato inoltre per la creazione nel 2017 di un gruppo governativo di esperti per i sistemi d'arma automatici. Ha dunque inoltrato proposte concrete per rivolgere l'attenzione su tali armi, insieme ad un gruppo sovranazionale di Stati che coordina e ha messo in evidenza l'applicazione e il rispetto del diritto internazionale pubblico, in particolare delle disposizioni del diritto internazionale umanitario e del relativo obbligo di verificare qualsiasi nuova arma in relazione alla sua compatibilità con questo diritto, nonché le questioni concernenti la responsabilità. La Svizzera e la Nuova Zelanda hanno inoltre ottenuto che nel 2017 si tenga una discussione sul Protocollo III della CCW in merito alle armi incendiarie in occasione della quale il nostro Paese affronterà l'argomento dell'adeguatezza del Protocollo ai fini della protezione di civili e combattenti.

Il sistema del controllo degli armamenti convenzionali e delle misure atte a costruire la fiducia, esistente in Europa dalla fine della Guerra fredda, si basa sul CFE, il documento di Vienna sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, e sul Trattato sui cieli aperti. La Svizzera partecipa a pieno titolo soltanto al regime del documento di Vienna. Da molti anni impiega un coordinatore per i corrispondenti negoziati nel quadro dell'OSCE. A livello materiale la Svizzera si è impegnata nel preservare e attuare l'Acquis esistente nonché per un sostanziale aggiornamento allo scopo di rafforzare i meccanismi presenti e di adeguare il documento alla realtà politico-militare del 21° secolo. Il necessario aggiornamento di questi strumenti, in particolare del documento di Vienna e del CFE, è attualmente bloccato a livello politico. La Svizzera deplora questa evoluzione e ha sostenuto l'iniziativa promossa dalla Germania di riavviare il dialogo sul controllo degli armamenti convenzionali (cfr. n. 3.3.1, OSCE). Infine, la Svizzera si è impegnata anche nel campo delle armi leggere, di piccolo calibro e delle munizioni nonché in relazione con le convenzioni per il divieto delle mine antiuomo e delle munizioni a grappolo (cfr. n. 3.3.4, Priorità tematiche).

Legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero

La legge federale del 27 novembre 2013²⁸ sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP), entrata in vigore il 1° settembre 2015, disciplina la fornitura all'estero di prestazioni di sicurezza private. Essa contribuisce a preservare la

sicurezza interna ed esterna della Svizzera, la sua neutralità, i suoi obiettivi di politica estera e garantisce un quadro rispettoso del diritto internazionale. Con le imprese interessate si sono tenuti numerosi colloqui bilaterali allo scopo di informarle in merito alla legge e al contempo ottimizzare i processi e gli strumenti interni. Sono stati anche sviluppati standard per formazioni in ambito di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani per i servizi di sicurezza privati. Prestazioni come la protezione delle persone o la guardia di beni e immobili in un ambiente complesso rappresentano un terzo circa delle 300 e più attività notificate a fine 2016. Un'altra parte importante delle prestazioni notificate concerne le attività di informazione private e le attività nell'ambito del sostegno logistico, della consulenza e della formazione di forze armate e di sicurezza. Nel caso di queste due ultime categorie il DFAE ha lavorato in stretto contatto con la SECO. Entro la fine del 2016 l'autorità competente nel DFAE ha avviato sei procedure d'esame secondo l'articolo 13 LPSP. In un caso è stato emanato un divieto, in due casi sono state ritirate le notifiche dell'azienda interessata e in altri due casi il DFAE ha comunicato all'impresa che le prestazioni previste potevano essere fornite. Un'ultima procedura era ancora pendente al termine dell'anno in rassegna. A livello internazionale la Svizzera si è impegnata in diversi fori per una migliore regolamentazione e vigilanza dei servizi privati di sicurezza. Sono state inoltre aumentati i requisiti minimi per i servizi di sicurezza all'estero impiegati dalla Confederazione con l'intenzione di migliorare a livello mondiale gli standard di qualità delle prestazioni di sicurezza private.

3.3.3 L'ONU e la Ginevra internazionale

L'ONU è l'unica organizzazione in cui possono essere discusse numerose questioni importanti a livello mondiale con la partecipazione di tutti i Paesi e di tutti gli attori interessati. L'ONU dispone di un'universalità unica per quanto concerne i temi trattati, i membri e il prestigio internazionale. Nessun'altra organizzazione dispone di una tale legittimità. Per questo motivo l'ONU è anche per la Svizzera il luogo centrale per rappresentare i suoi interessi in materia di politica estera. L'ONU offre l'opportunità al nostro Paese di partecipare all'elaborazione di soluzioni a problemi globali e di condividere la responsabilità per lo sviluppo positivo degli eventi. L'impegno fino al 2022 della Svizzera presso l'ONU si concentra su due indirizzi strategici: uno è la pace e la sicurezza internazionali e l'altro la riforma dell'ONU. Dal 2002, data della sua adesione, la Svizzera fornisce un contributo concreto all'ONU nell'ambito della prevenzione e della risoluzione di conflitti, della promozione dei diritti dell'uomo, dello sviluppo sostenibile e delle attività umanitarie. Il nostro Paese si impegna inoltre per la valorizzazione e il rafforzamento della Ginevra internazionale quale centro di governance globale. Nei prossimi anni la maggior parte del suo parco immobiliare verrà rinnovata grazie all'importante sostegno della Svizzera. Nel quadro dell'ONU l'anno scorso la Svizzera si è concentrata sulle seguenti attività: l'avvio dell'appello del 13 giugno per rafforzare la prevenzione dei conflitti, l'impegno per il primo vertice umanitario WHS a Istanbul e la Conferenza di Ginevra per la prevenzione dell'estremismo violento.

Impegno per la pace e la sicurezza nel contesto dell'ONU

Coerentemente agli impegni presi gli anni precedenti anche nel 2016 la Svizzera ha ospitato negoziati per i processi di pace. Su mandato dell'ONU a Ginevra sono state in particolare proseguite le discussioni sulla Siria (cfr. n. 3.3.4, Priorità geografiche); sul Mont Pèlerin (Vaud) sono invece state portate avanti le discussioni concernenti la questione cipriota. In questo contesto la Svizzera ha messo a disposizione esperti e fornito aiuto organizzativo e logistico.

Nel 2016, nell'ambito della pace e della sicurezza, la Svizzera si è concentrata presso l'ONU sulla promozione della prevenzione dei conflitti, impegnandosi a rafforzare le strutture e gli strumenti con cui l'Organizzazione lavora. Affinché l'ONU agisca in modo coordinato e su un ampio spettro di tematiche in caso di situazioni di crisi, la Svizzera ha inoltre proposto una maggiore considerazione delle interrelazioni tra i tre pilastri dell'ONU. Nelle diverse organizzazioni ONU la Svizzera si è sistematicamente posizionata in questo senso. In ambito di prevenzione il nostro Paese si è anche impegnato nella prevenzione dell'estremismo violento (cfr. n. 3.3.2, Lotta al terrorismo e n. 3.3.7 PEV). Anche il finanziamento di un esperto nella mediazione nell'ufficio del direttore generale dell'ONU a Ginevra è proseguito in modo da poter rafforzare principalmente a Ginevra le capacità dell'ONU in ambito di mediazione e prevenzione dei conflitti. La Svizzera intende rafforzare le capacità preventive dell'ONU a lungo termine promuovendo una più stretta collaborazione tra gli attori nell'ambito della pace e della sicurezza nonché nell'ambito dei diritti umani. Nel mese di giugno del 2016, in occasione del decimo anniversario del Consiglio dei diritti umani, la Svizzera ha avviato un'iniziativa in cui ha invitato gli Stati membri dell'ONU a considerare maggiormente i diritti umani in ambito di prevenzione dei conflitti, in particolare mediante uno scambio più stretto tra il Consiglio dei diritti umani a Ginevra e il Consiglio di sicurezza a New York (appello del 13 giugno 2016). La tematica è stata ulteriormente approfondita nel quadro di una riunione di alto livello organizzata nel mese di settembre dalla Svizzera a margine dell'apertura della 71^a Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Nel 2016, nell'ambito del consolidamento della pace, la Svizzera si è impegnata per la nozione di una pace durevole affinché il «UN-Peacebuilding» possa avere effetto non solo al termine di un conflitto ma anche un approccio preventivo prima e durante lo stesso e affinché aspetti come la prevenzione, i diritti umani, la giustizia di transizione e il ruolo delle donne nei conflitti siano integrati nella nozione di pace durevole. Nel mese di maggio la Svizzera ha aderito al nuovo «Group of Friends of Sustaining Peace» allo scopo di impegnarsi in questo quadro per una larga applicazione della nozione di pace durevole. Come presidente della «Peace Building Commission Burundi» in seno alla Commissione di consolidamento della pace delle Nazioni Unite, la Svizzera ha sostenuto concretamente le attività dell'ONU in questo ambito, soprattutto curando i contatti con tutte le parti interessate e garantendo uno scambio periodico. In qualità di presidente, per quanto concerne la situazione dei diritti umani, la Svizzera si è sforzata di dare impulsi positivi al dialogo politico e allo sviluppo socioeconomico.

Nell'anno in rassegna la Svizzera, con INTERPOL e altri Stati partner, ha depositato una risoluzione presso l'Assemblea generale dell'ONU. La risoluzione è stata adot-

tata all'unanimità e mira a migliorare il sostegno dell'ONU alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale mediante le banche dati di INTERPOL.

L'abuso sessuale e lo sfruttamento continuano a rappresentare una grossa sfida per l'ONU. Il tema interessa non solo le missioni di pace dell'ONU, che negli scorsi mesi sono state oggetto di titoli in prima pagina, ma anche tutto il sistema, come ad esempio le operazioni civili o i programmi e i fondi ONU. La Svizzera sostiene la politica della tolleranza zero del segretario generale e si impegna in diverse organizzazioni ONU per rafforzare e attuare questa politica, in particolare anche in relazione alle necessarie risorse. Nel quadro della risoluzione S/RES/2272 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e di diversi rapporti del segretario generale, tra cui il rapporto A/71/97, sono state proposte diverse raccomandazioni riguardo la prevenzione e la sanzione di tali casi. La Svizzera sostiene queste raccomandazioni e ne osserva attentamente l'attuazione nel sistema. La Svizzera si impegna inoltre in merito alla questione di rendere conto a livello penale del personale ONU, che deve essere disciplinata anche per questi casi.

Diritti umani e Consiglio dei diritti umani

La Svizzera è membro del Consiglio dei diritti umani dal 2006. Dall'inizio del 2016 e fino al 2018 partecipa per la terza volta alle riunioni di quest'organo, il più importante dell'ONU questo ambito. Nel 2016 il Consiglio ha festeggiato il suo decimo anniversario. Il nostro Paese, che ha avuto un ruolo chiave nella sua creazione, ha colto l'occasione per reiterare il suo sostegno e tematizzare i suoi successi e le future opportunità. Malgrado i successi del Consiglio dei diritti umani la realtà sul terreno mostra la dimensione della sfida. Le violazioni dei diritti dell'uomo restano ampiamente diffuse, in particolare in contesti fragili, in Stati dissestati o nei regimi autoritari. Anche il principio dell'universalità dei diritti umani viene regolarmente messo in questione. La Svizzera è pertanto persuasa che ora più che mai il Consiglio dei diritti umani sia necessario e che in futuro debba concentrarsi ancor più sull'attuazione delle sue decisioni e raccomandazioni nei singoli Paesi. Alla luce di queste considerazioni, nell'anno in rassegna il nostro Paese si è impegnato a coinvolgere ancor più gli attori non statali come la società civile e l'economia privata.

In generale la Svizzera stila un bilancio positivo delle attività del Consiglio, della sua dinamica e dei suoi strumenti di monitoring. Malgrado si osservi una prosecuzione della polarizzazione e la Svizzera abbia spesso dovuto concentrare i suoi sforzi per mantenere gli standard internazionali sinora raggiunti, è stato possibile ottenere progressi sostanziali. In collaborazione con altri Paesi la Svizzera ha ad esempio presentato per la quarta volta al Consiglio una risoluzione sulla promozione e la tutela dei diritti dell'uomo in caso di dimostrazioni pacifiche. Il Consiglio ha in tal modo preso conoscenza di una raccolta di raccomandazioni pratiche su come meglio rispettare e proteggere i diritti umani in un contesto di protesta pacifica. La Svizzera ha potuto pure portare avanti nel Consiglio dei diritti umani la tematica della giustizia di transizione e in particolare la prevenzione da atrocità e altre violazioni gravi dei diritti umani. Ha fatto inoltre parte degli iniziatori di una nuova risoluzione sui diritti dell'uomo e sull'ambiente, una risoluzione riguardante l'educazione e la formazione nell'ambito dei diritti dell'uomo nonché una risoluzione concernente una migliore protezione dei beni culturali in zone di conflitto armato. La Svizzera è stata

inoltre attiva nella trattazione di numerose situazioni in Paesi che hanno richiesto un'attenzione speciale da parte della comunità internazionale. In questo ambito si è in particolare impegnata per il rafforzamento della rendicontazione e per la lotta contro l'impunità.

Rafforzamento della capacità d'azione dell'ONU

Riforma dell'amministrazione: La Svizzera ha sostenuto le diverse iniziative volte a rendere più moderna ed efficiente l'amministrazione dell'ONU. Si è adoperata affinché i progetti di riforma avviati continuino anche sotto il futuro segretario generale. Il nostro Paese dedica particolare attenzione al personale, la risorsa più importante dell'ONU e di particolare importanza per la Ginevra internazionale. In questo contesto la Svizzera ha sostenuto riforme nel sistema salariale e delle indennità nonché nella mobilità internazionale del personale. Nei negoziati concernenti la proposta del segretario generale relativa alla riorganizzazione dei servizi di segretario la Svizzera si è impegnata tenendo conto in particolare delle possibili ripercussioni sulla Ginevra internazionale. Essa si è inoltre impegnata in modo attivo partecipando alle discussioni sull'attuazione del nuovo sistema integrato di pianificazione delle risorse (una piattaforma IT, «UMOJA») e alla strategia informatica a livello globale. La Svizzera si impegna inoltre nella verifica del sistema operativo dell'ONU, che si tiene ogni quattro anni. Il nostro Paese figura al diciassettesimo posto tra i finanziatori delle Nazioni Unite per quanto riguarda il budget ordinario e al quattordicesimo posto per quanto riguarda il finanziamento delle operazioni di mantenimento della pace, pertanto dispone di importante voce in capitolo nelle questioni concernenti la riforma. In tutte le questioni con incidenza sul preventivo si è adoperata per un impiego efficiente e avveduto delle risorse finanziarie.

ACT/elezione del segretario generale: nel quadro della riforma dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza la Svizzera coordina il cosiddetto gruppo ACT (accountability, coherence, transparency) di cui fanno parte 25 membri. Nel 2016 il gruppo è stato particolarmente attivo per quanto concerne la nomina del prossimo segretario generale dell'ONU. Il gruppo ha sottoposto al Consiglio di sicurezza proposte per una procedura di nomina meglio strutturata e più trasparente. Diverse sue proposte sono state attuate e nel 2016, per la prima volta nella storia dell'ONU, si sono tenute audizioni dei dodici candidati al posto di segretario generale. Vi è stata inoltre una discussione con i candidati trasmessa da un'emittente internazionale. Il Consiglio di sicurezza ha infine adottato una risoluzione in cui all'Assemblea generale è stata formalmente raccomandata la nomina di Antonio Guterres. Il prossimo mandato dura dal 1° gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2021. Nel quadro del gruppo ACT la Svizzera ha contribuito a meglio strutturare e a rendere più trasparente la procedura di nomina.

Candidature e presenza svizzera nelle organizzazioni internazionali

Nel 2016 la candidatura della Svizzera per il Consiglio di sicurezza dell'ONU per il periodo 2023–2024 è stata una delle priorità della politica svizzera nel contesto dell'ONU. Il lavoro si è concentrato sullo scambio di esperienze con ex membri e membri attuali del Consiglio di sicurezza o candidati al Consiglio di sicurezza. Sono stati inoltre approntati i lavori preparatori in seno all'amministrazione. La Svizzera è rappresentata nel Consiglio dei diritti dell'uomo per il 2016–2018 e nel Consiglio

economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) per il biennio 2015–2016. Il nostro Paese ha assunto la vicepresidenza dell'ECOSOC da giugno 2015 a giugno 2016 e in questa funzione ha diretto il settore umanitario. Grazie alla sua nomina nella Commissione di statistica dell'ONU per il 2017–2020, nella Commissione ONU dello sviluppo sociale per il periodo 2017–2021 e nella Commissione ONU delle scienze e delle tecnologie al servizio dello sviluppo per il 2017–2020 la Svizzera può rappresentare i suoi interessi specifici di politica estera in diverse organizzazioni dell'ONU. Per il periodo 2017–2020 la Svizzera siederà nel consiglio di amministrazione dell'UPU e nel Consiglio per l'esercizio postale. Dall'estate 2016 all'estate 2017 la Svizzera ha assunto la presidenza della Commissione consultiva dell'UNRWA. Dopo la nomina nel 2013 dello svizzero Pierre Krähenbühl a commissario generale dell'UNRWA questa è un'ulteriore conferma dell'impegno svizzero in questa organizzazione dell'ONU. La Svizzera occupa anche la presidenza del gruppo «Central Emergency Response Fund» (CERF), che distribuisce 500 milioni di franchi all'anno alle organizzazioni umanitarie dell'ONU. Infine, nel quadro della promozione di giovani leve, la Svizzera ha potuto collocare giovani diplomati in diversi uffici del sistema dell'ONU. La Svizzera si è inoltre candidata per ottenere che la segreteria dell'«International Forum of Independent Audit Regulators» (IFIAR) sia insediata a Basilea. I membri dell'IFIAR si erano espressi a favore di un'altra sede ma la Svizzera, arrivata seconda e visto il suo grande impegno nell'IFIAR, è stata proposta per la vicepresidenza per il 2017–2019. Dal 2019 spetterà alla Svizzera assumere la presidenza dell'IFIAR per due anni.

La presenza di cittadini svizzeri nelle organizzazioni internazionali, considerata in termini di quantità e di qualità, garantisce la tutela degli interessi del nostro Paese. Anche nell'anno in esame è stata sostenuta la candidatura di cittadini svizzeri in importanti organizzazioni internazionali. Marcel Jullier è stato nominato nel Comitato consultivo per le questioni amministrative e di bilancio (ACABQ) per il periodo 2017–2019. L'ACABQ verifica, all'attenzione del quinto comitato (budget, management) dell'Assemblea generale dell'ONU, tutte le proposte del segretario generale dell'ONU in ambito di finanze, personale, amministrazione e organizzazione. Ciò concerne in particolare il budget del Segretariato dell'ONU e dei suoi enti, molti con la a Ginevra. Marcel Jullier è il primo svizzero membro dell'ACABQ. Pascal Clivaz è stato rieletto a vicedirettore generale dell'UPU per il mandato 2017–2020. Le seguenti candidature sono state inoltre coronate da successo: Daniel Neuenschwander, dal 2009 capo della divisione Affari spaziali della SEFRI, è stato nominato direttore del programma sui vettori dell'Agenzia spaziale europea (ESA). È la prima volta per uno svizzero dalla creazione dell'ESA nel 1975. Hans Dreyer, sinora responsabile del Settore Salute dei vegetali e varietà dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), è stato nominato direttore della Divisione Produzione vegetale e protezione dei vegetali (AGP) dell'Organizzazione dell'ONU per l'Agricoltura e l'Alimentazione (FAO). È dal 2010 che la Svizzera non era più rappresentata a questo livello presso la FAO. Nils Melzer è stato eletto dal Consiglio dei diritti dell'uomo a relatore speciale ONU sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. Per il periodo 2016–2019 Jean Ziegler è stato eletto esperto indipendente del comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani dell'ONU. Hans-Jörg Bannwart è stato rieletto nel Sottocomitato per la prevenzione della

tortura (SPT) per il periodo 2017–2019. Infine lo svizzero Jakob Kern dirige l'ufficio del PAM a Damasco.

UNESCO²⁹

L'UNESCO ha il compito di promuovere la pace e lo sviluppo sostenibile mediante l'educazione, la scienza e la cultura. Essa contribuisce allo sviluppo di una serie di soluzioni a gravi questioni umanitarie e di politica di sicurezza come pure alle prime fasi dell'attuazione e del monitoraggio dell'Agenda 2030. In veste di depositaria degli strumenti normativi più importanti a livello globale in ambito culturale l'UNESCO si impegna per il rispetto del diritto internazionale, mobilita specialisti e coordina gli sforzi per impedire la distruzione del patrimonio culturale e il traffico illecito di questi beni. La Svizzera segue in modo attivo gli attuali lavori in seno all'UNESCO e nelle organizzazioni multilaterali. Ad esempio, il Consiglio di sicurezza dell'ONU rileva l'esistenza di una stretta correlazione tra il traffico illecito di beni culturali e il finanziamento del terrorismo. Un gruppo di coordinamento del DFAE, rappresentato nei servizi di tutti i dipartimenti federali, garantisce il necessario approccio strategico sovradipartimentale in questo ambito. L'UNESCO si impegna anche a favore della prevenzione dell'estremismo violento (PVE), in particolare mediante la formazione, e a favore della lotta alla discriminazione e alla radicalizzazione. In Svizzera le manifestazioni dell'UNESCO vengono seguite con attenzione e i suoi prodotti vengono usati, come ad esempio la diffusione del materiale didattico e le direttive politiche in materia di educazione della PVE. Il nostro Paese sostiene anche l'appello a livello ministeriale per una formazione inclusiva e per le pari opportunità di formazione per tutti gli allievi in un contesto senza discriminazione e violenza.

L'UNESCO considera ormai gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) come la base più importante per i suoi lavori. Essa ha già iniziato a svolgere il ruolo per cui la comunità internazionale l'ha creata, ovvero è responsabile per il coordinamento a livello mondiale dell'attuazione dell'obiettivo di formazione. In questo contesto la Svizzera è un partner impegnato: partecipa all'alleanza globale per l'alfabetizzazione e alla piattaforma per la formazione e l'educazione in materia di diritti dell'uomo. Il nostro Paese sostiene l'elaborazione del rapporto di monitoraggio mondiale dell'Educazione per tutti e gli istituti specialistici dell'UNESCO poiché si occupano anche di questioni concernenti la PVE e la formazione inclusiva. La Commissione svizzera per l'UNESCO si impegna affinché gli obiettivi indicati nel SDG4 vengano perseguiti anche in Svizzera, visto che l'Agenda 2030 ha validità globale.

Ginevra internazionale

La Ginevra internazionale, centro operativo delle Nazioni Unite, offre alla Svizzera la possibilità di ottenere maggiore influsso sul piano internazionale e rappresentare i propri interessi in modo più convincente. Essa beneficia inoltre di un accesso agevolato alle istituzioni globali e gode di un'ampia visibilità sullo scenario internazionale. La straordinaria concentrazione di diversi attori internazionali nella città di Cal-

²⁹ L'impegno della Svizzera nell'ambito della cultura in seno all'UNESCO è descritto più approfonditamente al numero 3.5.6.

vino crea un importante potenziale di sinergia per la comunità internazionale. In tal modo Ginevra ha potuto svilupparsi come uno dei centri della governance mondiale riconosciuti, in cui hanno luogo conferenze internazionali e incontri ad alto livello. Lo dimostra ad esempio l'insediamento nel marzo 2016 del Segretariato dell'ATT. In stretta collaborazione con la Conferenza degli Stati partecipanti, la Svizzera ha elaborato proposte per un accordo di sede e per un accordo amministrativo. Le proposte della Svizzera sono state adottate in occasione di una seduta straordinaria degli Stati partecipanti ed entrambi gli accordi sono stati firmati nel mese di giugno. La Svizzera ha facilitato dunque l'inizio dei lavori del Segretariato dell'ATT e con il sostegno al Segretariato ha sostenuto l'attuazione dell'accordo (cfr. n. 3.3.2, Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione).

A inizio 2016 è iniziata l'attuazione del messaggio del 19 novembre 2014 concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, approvato dal Parlamento il 16 giugno 2015. Sono stati al contempo messi a disposizione ulteriori mezzi finanziari. Per questo motivo è stato possibile accelerare l'attuazione delle misure, iniziata nel 2013. Le misure si concentrano sul rafforzamento delle sinergie e la messa a disposizione di luoghi per lo scambio di idee, in particolare con la creazione di piattaforme che coprono i diversi settori tematici e impiegano gli stimoli forniti dai centri di competenza della Ginevra internazionale. Nel 2016 sono state dunque allestite piattaforme in ambito umanitario, scientifico e del disarmo mentre è stato ampliato il lavoro delle piattaforme già esistenti in ambito di consolidamento della pace, internet e salute globale. Grazie al sostegno della Svizzera l'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra disporrà di un nuovo servizio che promuove l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile a livello sovrasettoriale e che dunque sfrutta la presenza dei diversi attori a Ginevra. Anche grazie al sostegno della Svizzera l'agenzia dell'ONU UN Women dispone dal mese di ottobre 2016 di un nuovo ufficio di collegamento a Ginevra. L'insediamento di questa agenzia contribuirà in modo importante a promuovere gli sforzi della Svizzera in materia di parità di genere e di emancipazione femminile. Queste priorità sono un obiettivo strategico della cooperazione internazionale della Svizzera per gli anni 2017–2020. Per rilevare la moltitudine di competenze della Ginevra internazionale bisogna menzionare inoltre la cooperazione con diversi Think Tank svizzeri ed esteri, in particolare l'organizzazione nel mese di aprile di una conferenza in collaborazione con l'università delle Nazioni Unite e l'organizzazione di diverse manifestazioni del «Think Tank Hub Geneva», tra cui quella sulla tematica migratoria. Coronati da successo sono stati anche gli sforzi in materia di universalità della rappresentanza degli Stati membri dell'ONU da parte di una missione permanente a Ginevra: la Repubblica Cooperativa di Guyana ne ha aperta una in ottobre.

La Svizzera vuole garantire che le organizzazioni internazionali a Ginevra dispongano di un parco immobiliare moderno ed efficiente. Essa sostiene dunque i progetti di costruzione e la prevista ristrutturazione degli edifici mediante un mutuo a tasso agevolato. Il 17 marzo il Parlamento ha deciso di concedere un mutuo di 59,4 milioni di franchi per la costruzione della nuova sede della Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Le organizzazioni internazionali hanno inoltrato cinque ulteriori domande di sostegno. L'ONU ha chiesto un mutuo di 400 milioni di franchi per il risanamento totale del Palazzo delle Nazioni e la costruzione di un nuovo edificio sul sito. Secondo la decisione del 29 settembre

del Parlamento la Confederazione presterà 292 milioni di franchi all'ONU, i restanti 108 milioni di franchi saranno messi a disposizione dalla città e dal Cantone di Ginevra. Sempre il 29 settembre il Parlamento ha autorizzato un mutuo di 76,4 milioni di franchi destinato all'Organizzazione mondiale della sanità per la costruzione di un nuovo edificio presso la sua sede e un mutuo di 70 milioni di franchi all'Organizzazione internazionale del Lavoro per la ristrutturazione della sua sede. Nel messaggio del 20 aprile il Consiglio federale ha inoltre richiesto al Parlamento un mutuo di 9,9 milioni di franchi a favore del CICR per il rinnovo della sua sede. Il Parlamento ha approvato questo messaggio nel mese di dicembre. Nel mese di giugno l'Unione internazionale delle telecomunicazioni ha deciso di demolire la sua sede più vecchia e di ricostruirne una nuova, restando così a Ginevra. L'organizzazione ha chiesto un mutuo senza interessi di 150 milioni di franchi che comprende i 12 milioni di franchi di finanziamento degli studi preliminari. Il 24 agosto il Consiglio federale ha approvato il mutuo destinato al finanziamento dei lavori preliminari. Il Parlamento ha autorizzato il relativo credito nel mese di dicembre.

3.3.4 Promozione della pace

Anche il 2016 è stato un anno estremamente difficile, marcato da un numero elevato di interminabili conflitti armati e catastrofi umanitarie, ad esempio nel Vicino e Medio Oriente, in Ucraina e nel mar Mediterraneo, nonché dal deterioramento del rispetto dei diritti umani in molti Paesi (cfr. n. 2.2). Gli strumenti della Svizzera in materia di politica della pace sono stati quindi impiegati in contesti molti diversi e spesso in condizioni delicate. Nonostante alcune battute d'arresto, l'anno passato ha però visto anche sviluppi e opportunità favorevoli per la promozione della pace e della sicurezza umana, ad esempio in Myanmar e Colombia, alle quali la Svizzera ha potuto apportare un proprio contributo.

Priorità geografiche³⁰

Balcani occidentali: per i Paesi dei Balcani occidentali la prospettiva di un'integrazione all'UE è un importante stimolo ad avviare riforme economiche, sociali e politiche, tuttavia la situazione politica in cui versa la regione continua a rimanere instabile con tensioni permanenti tra i Paesi vicini. A questo si aggiunge il retaggio storico che si manifesta soprattutto nell'analisi del passato o nei rapporti tra la Serbia e il Kosovo, ambiti in cui la Svizzera si impegna da lungo tempo. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha sostenuto il processo di dialogo ad alto livello volto a normalizzare i rapporti tra i due Paesi e a favorire l'integrazione dei Serbi del Kosovo nelle istituzioni kosovare. In questo contesto, per la prima volta i rappresentanti della società civile serba kosovara, il Primo ministro del Kosovo e di altri membri influenti del Governo si sono incontrati a giugno per uno scambio. Per contribuire alla risoluzione della crisi politica in Kosovo, la Svizzera ha anche partecipato a un processo di mediazione condotto localmente che riuniva i quattro principali partiti politici albanesi del Paese. Inoltre, ha anche sostenuto l'analisi del passato nella regione, in particolare nell'ambito dei processi per crimini di guerra o di esumazione

³⁰ L'impegno della Svizzera in Ucraina e nel Caucaso è trattato al numero 3.3.1, OSCE.

delle salme dalle fosse comuni, e ha inviato esperti alla missione EULEX dell'UE, al PNUH e all'OSCE in Kosovo e in Serbia.

Nord Africa: in Libia si è intensificata la violenza armata e in Egitto si stanno definendo tendenze autoritarie. In Tunisia invece si assiste a segnali positivi in materia di transizione, anche se l'esperienza dimostra che i cambiamenti sociali possono durare diverse decine di anni. In questo contesto la Svizzera si è impegnata a favore dell'apertura politica, del consolidamento della società civile e del rispetto della dignità umana conformemente alla sua strategia interdepartimentale di cooperazione 2011–2016. L'impegno della Svizzera per la pace in Nord Africa è approfondito al numero 2.

Israele e il Territorio palestinese occupato (TPO): anche nel 2016 non è stato possibile trovare una soluzione politica al conflitto israelo-palestinese. L'espansione della colonizzazione israeliana nel TPO, compresa Gerusalemme Est, non è affatto diminuita, sotterrando così ulteriormente la speranza di giungere a una soluzione fondata sulla coesistenza dei due Stati. Neanche la spaccatura politica che persiste dal lato palestinese ha aiutato a favorire la ripresa dei colloqui di pace in Israele e nel TPO. È in questo contesto che la Svizzera ha proseguito la sua azione di promozione della pace in Israele e nel TPO. Per il resto, la Svizzera ha sostenuto, nel settore delle pubbliche relazioni, le iniziative condotte in Israele e nel TPO dalle organizzazioni locali per contribuire alla risoluzione del conflitto, per trovare nuove possibili soluzioni e per ridurre gli ostacoli alla soluzione dei due Stati, ad esempio agli insediamenti israeliani nel TPO. L'impegno della Svizzera a favore della pace nelle regione è approfondito al numero 2.4.1.

Medio Oriente: la situazione in questa regione è contrassegnata dal persistente conflitto in Siria e dalle sue conseguenze negli Stati vicini nonché dalla crisi in Iraq con il ruolo sempre più attivo dell'organizzazione Stato islamico e di altri gruppi armati. Nonostante gli sforzi profusi dalla comunità internazionale e alcuni progressi isolati, nel 2016 non è stata trovata una soluzione sostenibile per porre fine a questi conflitti. Molte delle attività internazionali si sono svolte in Svizzera, il che ha contribuito al consolidamento del nostro Paese nel suo ruolo di sede internazionale per i colloqui di pace. In collaborazione con le organizzazioni non governative nazionali e internazionali, la Svizzera ha altresì contribuito sul posto al processo di trasformazione dei conflitti. Il suo impegno a favore della pace nel Medio Oriente è approfondito al numero 2.

Sahel: la situazione nel Sahel non migliora malgrado lo stazionamento di forze armate nazionali e internazionali in costante aumento. Il Mali, il Niger, il Nord della Nigeria, il Ciad e il Sud della Libia sono vieppiù teatro di violenze che rendono il lavoro della Svizzera non solo più difficile, ma anche più urgente e necessario. Il sostegno agli spazi di dialogo in queste zone di conflitto, generalmente curati dalla società civile, è possibile solo con l'approvazione dei Governi, ragione per cui con essi viene curato un dialogo permanente. Dal 2013 un inviato speciale della Svizzera per il Sahel garantisce contatti ad alto livello che sostengono questo dialogo. Dato il carattere transnazionale che hanno molti conflitti, la Svizzera si adopera per dare ai suoi progetti un'impostazione regionale conformemente alla sua Strategia dell'impegno nel Sahel 2014–2018. L'impegno della Svizzera a favore della pace nel Sahel è approfondito al numero 2.

Grandi Laghi: nella Repubblica democratica del Congo e in Burundi il 2016 è stato caratterizzato da tensioni e violenze legate alle elezioni. Vista la situazione, la Svizzera ha promosso il dialogo politico creando piattaforme di scambio, mettendo a disposizione esperti in mediazione e facilitando incontri tra i rappresentanti della sfera politica, della società civile e della comunità internazionale. Ha completato queste iniziative contribuendo alla difesa dei diritti umani attraverso il monitoraggio delle violazioni, la formazione di avvocati, il sostegno ai difensori dei diritti umani e la partecipazione a strumenti multilaterali come il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU. La Svizzera presiede la Configurazione Burundi in seno alla Commissione di consolidamento della pace delle Nazioni Unite.

Corno d'Africa: la regione è teatro di numerosi conflitti. In Somalia la milizia islamica Al-Shabaab minaccia il fragile processo di costruzione dello Stato. Il contenzioso frontaliero che oppone l'Etiopia e l'Eritrea rimane irrisolto e scatena regolarmente confronti militari. Quanto al Sudan del Sud, è di nuovo presente un rischio di conflitto violento tra dirigenti locali. La Svizzera ha apportato il suo sostegno all'attuazione dell'accordo di pace dell'agosto 2015 per il Sudan del Sud, dove ha anche incoraggiato il processo di riconciliazione nazionale e aiutato i detentori tradizionali dell'autorità ad assumere il loro ruolo nell'ambito dell'autogestione locale. A causa dei disordini nel Paese, la Svizzera è stata costretta a sospendere temporaneamente le sue attività di politica di pace a luglio e agosto. Anche se queste attività hanno potuto essere riprese a inizio settembre, è molto difficile portarle avanti in questo contesto fragile. L'impegno della Svizzera a favore della pace nel Corno d'Africa è approfondito al numero 2.

Zimbabwe: la situazione economica e finanziaria è ancora peggiorata nel 2016, e questo causa accese tensioni sociali e politiche. La Svizzera ha quindi apportato il suo sostegno tecnico e finanziario alle iniziative di dialogo che coinvolgono tutte le parti, in particolare ha stabilito un quadro per lo scambio di opinioni nel quale tutti i partecipanti possono discutere questioni di importanza nazionale, soprattutto a carattere economico. Com'è noto, dal 2014 la Svizzera si impegna a favore della prevenzione dei conflitti e della democratizzazione del Paese e per l'applicazione della Costituzione, specialmente nell'ottica dell'analisi del passato, promuovendo l'istituzione di una commissione per la pace e la riconciliazione nazionale.

Asia meridionale e Sudest asiatico: dopo la schiacciante vittoria della Lega nazionale per la democrazia del premio Nobel per la pace Aung San Suu Kyi, il nuovo Governo del Myanmar ha iniziato le sue attività in aprile. Ha in particolare provveduto a ridefinire e legittimare il processo di pace modificando la composizione degli organi decisionali e di negoziazione e avviando un dialogo con i gruppi che non hanno ancora firmato il cessate il fuoco nazionale. Molti viaggi di studio in Svizzera sul tema del federalismo hanno permesso a rappresentanti dell'esercito e dei gruppi armati, e a donne provenienti da diversi gruppi etnici, impegnate in politica e nella società civile, di partecipare alla preparazione dei negoziati politici tra il Governo e i gruppi armati. Inoltre, la Svizzera ha prestato assistenza discreta alla definizione del processo e della strategia di negoziazione. Nello Stato di Rakhine situato nel sudest del Paese, dove le tensioni etnico-religiose si sono inasprite durante l'anno in rassegna tra la maggioranza buddista e la minoranza musulmana, la Svizzera presta aiuto umanitario e sostiene il dialogo interconfessionale. In questo contesto la Svizzera ha

incaricato un esperto di definire opzioni per risolvere il problema degli sfollamenti interni. In Sri Lanka il Parlamento è stato trasformato all'inizio del 2016 in un'assemblea costituente allo scopo di modificare la Costituzione in funzione delle necessità dei diversi gruppi etnici e assicurare così una migliore divisione dei poteri. Mettendo i suoi esperti a disposizione, la Svizzera ha contribuito alla valorizzazione delle esperienze e delle conoscenze dei nove Consigli provinciali a favore del processo di decentralizzazione.

*Colombia*³¹: su domanda dell'Alto Commissariato colombiano per la Pace, la Svizzera ha fornito assistenza tecnica per l'elaborazione di un accordo di cessate il fuoco bilaterale e definitivo tra il Governo colombiano e la guerriglia delle FARC che, con la sua adozione a giugno, ha spianato la strada alla conclusione di un accordo di pace finale e messo così un termine a più di 50 anni di conflitto tra le parti. La delegazione governativa, in particolare le forze armate, hanno beneficiato di questa assistenza tecnica tra il 2012 e il 2016. La Svizzera ha inoltre permesso a sei militari colombiani di partecipare a una formazione sul monitoraggio del cessate il fuoco tenutasi presso il centro di competenze Swissint. Parallelamente, ha anche sostenuto gli sforzi, la partecipazione e il potenziamento delle capacità della società civile in vista dell'attuazione dell'accordo. In questo contesto si è impegnata per l'attuazione di un quadro di coordinamento che favorisca il più possibile la partecipazione della società civile al processo di pace. Anche la polizia colombiana ha beneficiato del sostegno specifico in questo settore. La Svizzera si è inoltre impegnata molto a favore della protezione dei difensori dei diritti umani e delle comunità indigene e afrocolombiane nella regione del Pacifico. In materia di economia e di diritti umani, la Svizzera ha appoggiato, come negli anni precedenti, un'iniziativa lanciata da diversi attori per il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani da parte delle varie imprese private. Infine, oltre a un contributo all'attuazione della legge sulle vittime e sulla restituzione delle terre, la Svizzera ha contribuito al processo di costituzione di una memoria storica comune alle vittime del conflitto armato e accompagnato un dialogo costruttivo tra i rappresentanti di diversi settori della società sul tema dell'analisi del passato. Su domanda delle forze armate, la Svizzera ha anche sostenuto una collaborazione costruttiva tra l'esercito e la futura Commissione per la verità.

Priorità tematiche

Mediazione e sostegno alla mediazione: nell'ambito del suo impegno, la Svizzera si è concentrata in particolare sul Myanmar, sulla Siria, sulla Colombia e sull'Ucraina nonché su altre situazioni di conflitto in Africa (Burundi), Asia (Filippine) ed Europa (Kosovo). Ha proseguito la sua fruttuosa collaborazione con partner svizzeri e internazionali, ad esempio con l'ONU, l'OSCE e il «Mediation Support Project», e portato avanti il processo di professionalizzazione della mediazione soprattutto ampliando l'offerta dei corsi appositi mediazione. In collaborazione con i PF, la Svizzera sta sviluppando un corso di studi «Master of Advanced Studies» in mediazione internazionale parallelo all'esercizio di un'attività professionale allo scopo di formare personale ancor più qualificato da impiegare nelle missioni di risoluzione

³¹ Gli sviluppi politici in Colombia e il ruolo della Svizzera nel contesto del trattato di pace sono approfonditi al n. 3.2.4.

dei conflitti e di promozione della pace. Con l'aiuto della Germania, la Svizzera ha inoltre organizzato una formazione alla mediazione rivolta ai diplomatici. Il «Peace Mediation Course» ha potuto essere portato avanti e per la prima volta il corso «UN High Level Mediation Course» per l'ONU si è tenuto per la prima volta in Svizzera. Infine, la Svizzera ha apportato importanti contributi all'elaborazione della politica di mediazione multilaterale.

Promozione e protezione della democrazia, delle elezioni e della separazione dei poteri: contribuendo alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti, la Svizzera ha continuato a mettere a disposizione le sue competenze e i suoi buoni uffici per sostenere i processi elettorali e costituzionali. In Tunisia e in Myanmar, ad esempio, gli esperti svizzeri hanno prestato consulenza ai rappresentanti delle autorità, della politica e della società civile nella conduzione di dialoghi e dibattiti sulle riforme da adottare dopo decenni di dittatura, in particolare per quanto concerne il federalismo e la decentralizzazione. In questi Stati, come in altri Paesi quali lo Zimbabwe, la capacità dei tribunali di trattare i ricorsi elettorali e la cooperazione tra le autorità elettorali e gli osservatori sono state sostenute anche allo scopo di rimediare alla mancanza di credibilità del processo elettorale. Una dichiarazione di intenti è stata firmata con i servizi del Parlamento tunisino in vista di proporre a quest'ultimo una perizia che permetta di promuovere l'introduzione di procedure di deliberazione trasparenti, partecipative ed efficienti. Grazie alle sue pubblicazioni sul tema dei processi democratici e alla formazione continua di mediatori ed esperti cantonali e federali, la Svizzera rafforza le sue capacità in un settore in cui è molto sollecitata.

Gestione dei conflitti a carattere religioso: date le sue competenze nei settori della religione e della mediazione, nel 2016 la Svizzera è intervenuta nel Sahel, dove ha lavorato con diversi studiosi musulmani i quali, grazie alla loro influenza sui giovani membri di gruppi violenti, hanno potuto trasmettere argomenti religiosi a favore del rispetto del diritto internazionale umanitario nei conflitti armati e contro l'estremismo violento. Inoltre, in Nord Africa e nel Medio Oriente la Svizzera ha creato uno spazio di dialogo inclusivo tra i rappresentanti di spicco delle comunità religiose e laiche per combattere le pratiche di marginalizzazione e di stigmatizzazione reciproche. Un processo di mediazione sullo statuto delle donne condotto dalla Svizzera in Marocco ha portato ad esempio all'abolizione dei pregiudizi tra i partecipanti laici e religiosi.

*Protezione dei diritti umani delle minoranze etniche, religiose, linguistiche e di altre minoranze*³²: la protezione dei diritti umani delle minoranze è sancito nel diritto internazionale e ribadita in particolare nella corrispondente Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1992. Le diversità etniche e religiose sono due componenti essenziali del pluralismo nelle nostre società contemporanee. Eppure, l'evoluzione del clima politico nelle diverse regioni del mondo, il dilagare dell'estremismo violento e l'instabilità creata dai conflitti mettono a dura prova i diritti delle minoranze non solo religiose. Le aggressioni commesse da gruppi quali l'organizzazione Stato islamico mirano addirittura esplicitamente a queste comunità e sboccano talvolta in eventi scioccanti come il massacro di Yazidi a Sinjar, in Iraq, avvenuto nel 2014.

³² L'impegno svizzero a favore delle minoranze religiose e altre minoranze nell'ambito dell'aiuto umanitario è trattato al numero 3.4.2.

Anche le minoranze cristiane sono particolarmente minacciate in certe regioni del Vicino Oriente e quindi costrette a lasciare la propria dimora. Capita tuttavia che siano gli attori statali a limitare i diritti delle minoranze; queste limitazioni possono tradursi in ostacoli amministrativi, ad esempio a un matrimonio, all'esercizio di un impiego o allo svolgimento di una formazione, oppure in punizioni severe in caso di conversione. Occorre anche osservare che le violazioni dei diritti umani delle minoranze si iscrivono spesso in un contesto in cui la situazione dei diritti umani non è di per sé rosea. La promozione della libertà religiosa, indipendentemente dalla professione di fede, e la protezione delle minoranze religiose e di altre minoranze sono parte integrante della politica estera della Svizzera.

In certi casi le minoranze fanno parte di Governi autoritari che regnano sulle maggioranze. Per questo motivo, dal punto di vista della Svizzera, non è l'appartenenza a una minoranza, ma la vulnerabilità a costituire il criterio determinante. È quindi importante proteggere soprattutto le persone più vulnerabili. La Svizzera si impegna pertanto nella tutela dei diritti fondamentali dei gruppi di popolazione più vulnerabili, a prescindere da criteri religiosi, etnici, sessuali o di altro tipo. Nel contesto globale attuale numerosi diversi gruppi di persone sono vittime di discriminazione, ad esempio gli Yazidi, alcuni movimenti cristiani, i Baha'i o i Rohingya. La Svizzera si adopera anche nella lotta contro il razzismo e la xenofobia e incoraggia la tutela dei diritti fondamentali delle minoranze etniche particolarmente vulnerabili. A Homs, in Siria, ha apportato il suo sostegno alla Chiesa ortodossa siriana nella costruzione di un centro per l'assistenza psicologica dei bambini traumatizzati dalla guerra e dagli sfollamenti interni. Questo centro è aperto ai membri di tutte le comunità religiose, in particolare quelle cristiane, sunnite e alawite. In Iraq la Svizzera finanzia un progetto delle organizzazioni «Cease Fire Center for Civilian Rights» e «Minority Rights Group» e della fondazione «Sinjar Foundation for Human Development» creata dagli Yazidi. Queste organizzazioni aiutano la società civile a difendere i diritti dei gruppi di popolazione vulnerabili, in particolare gli sfollati interni, i membri di minoranze e le donne.

La Svizzera coglie l'occasione offerta dalle consultazioni politiche bilaterali e dai dialoghi sui diritti umani per trattare le tematiche dei diritti dell'uomo e della lotta contro la discriminazione. A livello internazionale sostiene le corrispondenti risoluzioni del Consiglio dei diritti dell'uomo e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite così come gli sforzi profusi in questo settore dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE. Nel 2016 ha ad esempio firmato ancora una volta la risoluzione delle Nazioni Unite sulla libertà religiosa e di confessione nonché la risoluzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze etniche, religiose e linguistiche. Durante il dialogo interattivo con la relatrice speciale dell'ONU per i diritti delle minoranze, la Svizzera ha inoltre reso una dichiarazione sull'argomento della discriminazione basata sull'appartenenza a una casta, tematizzata nel rapporto della relatrice. Durante la sua presidenza dell'OSCE la Svizzera ha co-organizzato nel novembre 2014 a Berlino una conferenza sull'antisemitismo e nel 2016 ha incoraggiato lo scambio di esperienze tra gli Stati che avevano preso parte a questa conferenza. In collaborazione con la Norvegia ha organizzato a gennaio un seminario internazionale sulle minoranze etniche e religiose il cui scopo era far nascere nuove idee e iniziative per la protezione dei diritti delle minoranze. Infine, la Svizzera ha appoggiato il lancio di un progetto comune dell'Alto Commissariato delle

Nazioni Unite per i diritti dell'uomo (OHCHR), del Cantone e della Città di Ginevra, avvenuto durante il forum annuale dell'ONU sulle minoranze. Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, la Svizzera ha elaborato il quarto rapporto periodico sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la cui adozione da parte del Consiglio federale è prevista all'inizio del 2017. In questo rapporto esamina in particolare la situazione della comunità ebraica in Svizzera, riconosciuta come minoranza nazionale.

Genere e conflitto: un'effettiva partecipazione delle donne al processo di pace permette di potenziarne la sostenibilità. Le violenze commesse in tempo di guerra interessano i due sessi, ma non allo stesso modo e nelle stesse proporzioni. Per questo motivo occorre integrare l'aspetto del genere nella risoluzione e nel trattamento delle crisi e dei conflitti armati, principio centrale della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulle donne, la pace e la sicurezza e il relativo piano di azione nazionale, la cui attuazione è proseguita nel 2016. Il ruolo delle donne e le questioni di genere nella prevenzione dell'estremismo violento rappresentano una nuova priorità della politica di pace della Svizzera. Questa tematica, sostenuta dai partecipanti alla Conferenza di Ginevra sulla prevenzione dell'estremismo violento tenutasi in aprile, è stata discussa anche in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU.

*Armi di piccolo calibro e munizioni, sminamento umanitario*³³: il processo politico legato alla Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo ha compiuto la sua missione. La promozione di società pacifiche e aperte è iscritta nell'Agenda 2030 come fattore essenziale dello sviluppo sostenibile. In questo contesto, nel 2016 la Svizzera ha continuato i suoi sforzi nella lotta contro il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro e contro l'impiego abusivo di queste armi e delle loro munizioni, un'iniziativa che ha condotto in particolare sostenendo progetti in Africa centrale e in Africa occidentale dove ha anche incoraggiato la ratifica del Trattato sul commercio delle armi. Nell'ambito della sua iniziativa relativa alle munizioni, la Svizzera ha collaborato con un gruppo informale di Stati per definire misure concrete destinate ad arginare la proliferazione delle munizioni e a prevenire gli incidenti, attribuendo un'attenzione particolare all'attuazione rigorosa e sostenibile delle norme esistenti in materia di munizioni, soprattutto nei contesti fragili. Ricorrendo a esperti e apportando un sostegno finanziario alle organizzazioni partner sul posto, la Svizzera ha anche contribuito a promuovere lo sviluppo delle capacità locali nei diversi Paesi dell'Europa centromeridionale, dell'Africa e del Medio Oriente per potenziare la sicurezza del deposito, della gestione e della distruzione di riserve di armi e di munizioni. Le attività della Svizzera in materia di sminamento umanitario si basano sulla relativa Strategia della Confederazione 2016–2019. È in questo ambito che ha finanziato, tra l'altro, progetti concreti nei Paesi in questione (ad esempio Afghanistan, Bosnia ed Erzegovina o Colombia) e messo a disposizione esperti dell'esercito svizzero per programmi di sminamento umanitario dell'ONU, ad esempio nella Repubblica democratica del Congo (MONUSCO), nel Sudan del Sud (UNMISS) e nel Sahara occidentale (MINURSO), così come nel quartiere generale dell'ONU a New York, senza dimenticare l'impiego di una civile esperta, del DFAE, presso il Centro dell'ONU per lo sminamento umanitario a Ginevra.

³³ Cfr. anche n. 3.3.2, Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione.

Centri ginevrini: conformemente al decreto federale del 24 settembre 2015 la Svizzera apporta il suo sostegno ai tre Centri ginevrini per un periodo di quattro anni (2016–2019) e per un importo massimo di 129 milioni di franchi. Il Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCPS), il Centro internazionale per lo sminamento umanitario (GICHD) e il Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF) sono poli di competenza riconosciuti e apprezzati a livello mondiale. Con le loro attività concorrono anche alla riforma della governance e dell'architettura multilaterale nell'ambito della promozione della pace e della sicurezza, consolidando al contempo la posizione della Svizzera e della piazza ginevrina. Nel 2016 le misure contenute nel messaggio relativo al credito quadro 2016–2019 per i tre Centri ginevrini³⁴ sono state adottate soprattutto allo scopo di promuovere un'intensificazione della collaborazione e delle sinergie tra i tre Centri ginevrini raggruppati nella Maison de la Paix, dove si è tenuto l'incontro «International Security Forum» (ISF), un contributo della Svizzera al Partenariato NATO per la pace (cfr. n. 3.3.1).

Promozione militare della pace: nell'anno in rassegna l'impegno internazionale dell'esercito svizzero nell'ambito della promozione della pace nel mondo è stato portato attraverso l'impiego di circa 285 militari. La maggior parte dei militari armati è dispiegata per la protezione personale nella regione dei Balcani (Kosovo – KFOR) e in Bosnia ed Erzegovina (EUFOR Althea) (cfr. n. 3.2.2). Osservatori militari svizzeri non armati e ufficiali di stato maggiore hanno partecipato alla missione ONU per la sorveglianza dell'armistizio (ONUST) in Israele, Siria e Libano, nella Repubblica democratica del Congo (MONUSCO), nel Sudan del Sud (UNMISS), in Mali (MINUSMA), nel Sahara occidentale (MINURSO) e nel Kashmir (UNMOGIP). Infine, istruttori svizzeri hanno lavorato nei centri regionali di formazione sulla promozione della pace in Ghana «Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre» e in Kenya «International Peace Support Training Centre». Nell'ambito del «UN Triangular Partnership Project» l'esercito svizzero fornisce ora un aiuto alla formazione di unità del genio nell'Africa orientale.

Operazioni civili di mantenimento della pace: l'impiego di esperti civili presso organizzazioni internazionali e nelle operazioni per il mantenimento della pace è uno strumento consolidato della politica svizzera di pace e dei diritti umani. Nell'anno in esame la Svizzera ha continuato a seguire questa linea, scegliendo i luoghi d'impiego e gli ambiti secondo le priorità geografiche e tematiche della promozione della pace e della sicurezza umana. Per quanto concerne il conflitto irrisolto in Ucraina, la Svizzera ha continuato a fornire 16 esperti alla missione speciale di osservazione dell'OSCE, compreso il capo missione supplente, e alla missione di osservazione dell'OSCE presso la frontiera russo-ucraina, tra cui il capo missione (cfr. n. 3.3.1). Inoltre, la Svizzera partecipa con uno dei suoi esperti alla missione civile di consulenza UE per le riforme nel settore della sicurezza in Ucraina. Per consolidare la pace e ricostruire le strutture statali in Africa, ha anche impiegato esperti civili e di polizia nelle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU, in particolare in Mali, Liberia, Costa d'Avorio e nel Sudan del Sud. Partecipa altresì alla nuova missione dell'UE volta a potenziare le capacità del Mali per la quale ha

³⁴ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 novembre 2014 concernente un credito quadro per il proseguimento del sostegno ai tre Centri ginevrini 2016–2019 (14.091), FF 2014 7801.

delegato uno specialista. Nel 2016 sono stati impiegati 180 esperti di promozione civile della pace e dei diritti umani in 215 missioni multilaterali o bilaterali di breve o lunga durata in 39 Paesi e 7 Stati sedi di organizzazioni internazionali. In media erano contemporaneamente in missione 87 persone (di cui il 41 per cento donne); 35 di queste persone erano consulenti per la sicurezza umana a livello bilaterale. La partecipazione al monitoraggio delle elezioni da parte dell'OSCE, dell'UE e dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) è una delle priorità tradizionali dell'impegno svizzero. Nel 2016 47 dei 180 esperti summenzionati sono stati impiegati nel quadro di 11 missioni di osservazione elettorale (71 interventi individuali).

Analisi del passato e prevenzione delle atrocità: nel settore dell'analisi del passato e della prevenzione delle atrocità la Svizzera ha proseguito il suo sostegno nei Paesi reduci da un conflitto o da un regime autoritario e che devono affrontare le conseguenze di pesanti violazioni dei diritti umani e di gravi infrazioni del diritto umanitario internazionale. Nelle Filippine la Commissione di giustizia transizionale e riconciliazione, presieduta dalla Svizzera, ha sottoposto alle parti dell'Accordo di pace sul Bangsamoro – il governo filippino e il Fronte di Liberazione Islamico Moro – il suo rapporto finale contenente una serie di raccomandazioni innovative. In Colombia, la Svizzera ha proseguito il lavoro di politica della memoria insieme alle forze di sicurezza nell'ambito delle sue attività di analisi delle violenze del passato. Alla settima edizione del corso annuale sull'analisi del passato ha partecipato una trentina di alti rappresentanti governativi di Filippine, Thailandia, Sri Lanka, Zimbabwe e Colombia. A livello multilaterale il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU ha adottato durante la sua 33^a sessione una risoluzione sui diritti umani e la giustizia transizionale presentata dalla Svizzera, dall'Argentina e dal Marocco. La Svizzera ha inoltre organizzato insieme alle Filippine la seconda conferenza internazionale nell'ambito dell'iniziativa «Global Action Against Mass Atrocity Crimes», che presiede già dalla sua istituzione nel 2013. Questa conferenza, tenutasi a Manila all'inizio dell'anno, ha riunito 52 Stati e 60 rappresentanti di organizzazioni internazionali e della società civile.

3.3.5 Diritti umani, Stato di diritto

Promozione e protezione dei diritti umani: la Strategia diritti dell'uomo del DFAE 2016–2019 definisce gli strumenti e i principi dell'impegno della Svizzera nella politica dei diritti umani e ne precisa gli obiettivi strategici. Questi obiettivi strategici si concentrano su tre aspetti: il primo, la promozione dell'universalità, dell'interdipendenza e dell'indivisibilità dei diritti dell'uomo; il secondo, la garanzia della coerenza del quadro di riferimento internazionale e il consolidamento delle istituzioni e dei meccanismi dei diritti dell'uomo; il terzo, il rafforzamento e il coinvolgimento degli attori chiave nell'ambito dei diritti dell'uomo. Svolto in un contesto internazionale altamente complesso in cui le violazioni dei diritti umani sono innumerevoli, questo impegno richiede un intervento coordinato di tutta l'Amministrazione federale, l'impiego di strumenti nazionali e internazionali e la collaborazione con attori statali e non statali. L'attuazione della strategia è sostenuta da piani di azione e programmi che vertono sulle priorità tematiche della Svizzera, come ad

esempio la strategia del DFAE sulle pari opportunità e i diritti delle donne 2017–2020.

L'abolizione mondiale della pena di morte è una priorità della politica svizzera dei diritti umani sia a livello bilaterale che multilaterale. Un piano di azione del DFAE sull'abolizione mondiale della pena di morte precisa il quadro di questo impegno. Nel 2016 la Svizzera ha continuato lo scambio di opinioni, talvolta confidenziale o informale, su questa tematica con diversi Paesi, come ad esempio la Cina, l'India, l'Indonesia, il Pakistan, lo Sri Lanka, gli Stati Uniti, il Vietnam e lo Zimbabwe. È intervenuta presso i Paesi nei quali le persone sono state giustiziate o nei quali le esecuzioni sono riprese dopo una moratoria. La Svizzera ha altresì sostenuto due nuove pubblicazioni, una delle quali «Pathways to Abolition», che illustra come diversi Stati in tutto il mondo in diverse epoche, anche in epoca più recente, siano riusciti ad abolire la pena di morte. L'esposizione «Windows on Death Row» del vignettista svizzero Patrick Chappatte sul tema del braccio della morte nelle prigioni degli Stati Uniti è stata presentata in diversi Stati americani, in Svizzera e in altri Paesi. In dicembre la Svizzera ha svolto un ruolo di primo piano nell'adozione di una nuova risoluzione dell'ONU sulla moratoria sulla pena di morte, sostenuta da una netta maggioranza di Stati membri. Ha promosso corrispondenti iniziative anche all'interno del mondo francofono e proseguito presso il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU e l'OSCE il suo impegno per l'abolizione della pena di morte. Un importante evento del movimento internazionale contro la pena di morte è stato il congresso mondiale triennale, la cui sesta edizione si è tenuta a giugno a Oslo. La Svizzera vi ha partecipato e colto l'occasione per promuovere nuovi partenariati e nuove strategie a favore dell'abolizione universale della pena di morte.

Di norma i diritti umani sono discussi in tutti i colloqui bilaterali che il DFAE conduce con altri Stati. Inoltre, nel 2016 la Svizzera ha trattato il tema dei diritti umani nell'ambito delle consultazioni politiche bilaterali con il Bahrein, la Corea del Nord, l'India, l'Iran, il Kazakistan, il Kirghizistan, il Messico, la Nigeria, il Sudafrica e il Tagikistan. Nuove tornate di dialogo bilaterale sui diritti umani hanno avuto luogo con la Cina, la Russia, il Senegal e il Vietnam. La Svizzera ha anche incoraggiato la collaborazione tra esperti e gli sforzi della società civile per affrontare questioni legate ai diritti umani e ad altri temi prioritari nei Paesi interessati; in Nigeria, ad esempio, la Svizzera ha collaborato con la polizia nazionale e la società civile per un progetto sulla formazione continua delle forze di polizia in materia di rispetto e di promozione dei diritti dell'uomo.

Nell'anno in rassegna gli organismi multilaterali globali e regionali hanno continuato a rappresentare uno strumento importante della politica dei diritti umani della Svizzera, permettendole di costituire alleanze e quindi di amplificare la portata, l'influenza e l'efficacia delle sue iniziative. In occasione del decimo anniversario del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU la Svizzera ha chiesto nel suo «appello del 13 giugno» un consolidamento istituzionale e una maggiore considerazione dei diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite (cfr. n. 3.3.3, Diritti umani e Consiglio dei diritti dell'uomo). Lo stesso scopo è perseguito anche dal Dialogo sui diritti umani di Glion, la cui quarta edizione è stata organizzata dalla Svizzera a maggio. Nell'ambito delle sue priorità tematiche la Svizzera ha presentato un'ulteriore risoluzione sulla protezione dei diritti umani in caso di dimostrazioni pacifiche adottata

dal Consiglio dei diritti dell'uomo a marzo. Ha altresì continuato i suoi sforzi a favore della protezione dei difensori dei diritti umani che si impegnano in particolare per la lotta contro la tortura, per la parità dei generi e per i diritti delle donne. Alla sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU di aprile la Svizzera ha chiesto di tenere maggiormente conto dei diritti umani nella politica internazionale in materia di droghe.

Nel 2016 la Svizzera ha intensificato il suo impegno a favore del rispetto dei diritti umani da parte del settore privato. Il Consiglio federale ha emanato a dicembre un piano di azione nazionale per l'attuazione dei principi guida dell'ONU per le imprese e i diritti dell'uomo con il quale risponde, dopo aver ascoltato tutte le parti, al postulato Von Graffenried 12.3503 Una strategia Ruggie per la Svizzera, depositato nel 2012. La Svizzera ha intensificato anche il suo impegno nelle iniziative multilaterali il cui scopo è incentivare diversi settori ad adottare i principi guida. Ha partecipato all'elaborazione di una guida relativa al commercio di materie prime. Ha inoltre contribuito alla messa a punto di una procedura di monitoraggio, introdotta a settembre, per l'Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza e all'attuazione dei Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani nel settore delle materie prime. Si è parimenti impegnata in prima linea nel processo multilaterale volto a potenziare il rispetto dei diritti umani nel quadro dell'organizzazione di grandi eventi sportivi, processo che coinvolge federazioni sportive, sponsor, organizzazioni internazionali, governi, ONG e rappresentanti sindacali. In questo contesto è stata organizzata a ottobre a Washington una conferenza alla quale ha presenziato anche la Svizzera. Infine, a giugno il Consiglio federale ha deciso il futuro assetto dei diritti umani a livello nazionale, contribuendo così a istituzionalizzarli maggiormente in Svizzera e creare coerenza tra la politica interna e la politica estera sui diritti umani.

Parità dei generi e diritti delle donne: la partecipazione attiva alla 60^a sessione della Commissione dell'ONU sulla condizione della donna, svoltasi a marzo, testimonia come la Svizzera continui a intensificare il suo impegno per la parità dei generi e per i diritti delle donne. La Svizzera ha anche sollevato più spesso questi temi nei colloqui bilaterali. Durante la 65^a sessione del Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, tenutasi in novembre, la Svizzera ha presentato il suo quarto e quinto rapporto sull'attuazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Il DFAE ha elaborato la sua prima strategia di politica estera sulla parità dei generi e i diritti delle donne, il cui obiettivo è rafforzare l'impegno della Svizzera a favore della parità dei generi e della protezione dei diritti delle donne in tutti i settori della politica estera. Questa strategia dovrebbe inoltre rendere l'impegno svizzero più coerente e permettere di integrare in modo più sistematico il tema dei generi nelle sue attività, definendo settori prioritari, in particolare una maggiore promozione dell'autonomia economica e della partecipazione politica delle donne, la lotta contro tutte le forme di violenza basate sui generi e la protezione dei diritti in materia di salute sessuale e riproduttiva.

Politica umanitaria, migrazione e lotta contro la tratta di esseri umani: i numerosi conflitti armati nonché le violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani avvenuti nel 2016 hanno interessato direttamente la popolazione civile in

molti Paesi. Per questo motivo, la Svizzera, conformemente alla Strategia della Confederazione 2013–2017 per la protezione della popolazione civile nei conflitti armati, si è impegnata a favore del rispetto del diritto internazionale umanitario e del miglioramento delle condizioni generali degli interventi umanitari durante il primo Vertice umanitario mondiale (WHS), svoltosi a maggio. Si è altresì adoperata per la creazione di un quadro di cooperazione globale per la prevenzione di sfollamenti forzati, per la protezione e la promozione dell'autonomia economica e sociale degli sfollati (cfr. n. 3.3.7, Fuga e migrazione). Per quanto concerne la lotta contro la tratta di esseri umani, la Svizzera ha partecipato allo sviluppo del quadro normativo e politico internazionale e alla relativa applicazione. In collaborazione con la relatrice speciale dell'ONU e l'incaricato speciale dell'OSCE contro la tratta di esseri umani, si è tenuta a novembre a Vienna una conferenza internazionale sulla tratta di esseri umani sulle rotte migratorie. Membro attivo della conferenza degli Stati parte alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, la Svizzera ha sostenuto con le sue iniziative lo sviluppo di norme e direttive per migliorare l'attuazione della Convenzione, che comprende il Protocollo contro la tratta di esseri umani e il Protocollo contro il traffico di migranti. Sempre nel contesto della lotta contro la tratta di esseri umani, è stata intensificata anche la collaborazione internazionale, in particolare con la Romania, la Bulgaria e la Nigeria nonché con l'INTERPOL e si è svolta a Lugano la quarta «INTERPOL Global Trafficking in Human Beings Conference». A livello nazionale l'organo direttivo del Servizio di coordinazione nazionale contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti ha emanato il nuovo piano di azione nazionale contro la tratta di esseri umani per gli anni 2017–2020.

3.3.6 Diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, giurisdizione penale

Il diritto internazionale difende i valori che stanno a cuore alla Svizzera: pace, sicurezza e diritti umani. Per la Svizzera è molto importante che i rapporti tra Stati non siano basati sull'esercizio della forza, bensì sui principi della cooperazione e sulle regole di diritto concordate dagli Stati. Un ordinamento giuridico internazionale affidabile permette un buon funzionamento dell'economia e offre garanzie anche agli individui. Nel ratificare le Convenzioni dell'ONU o la Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Svizzera si è impegnata nei confronti della propria popolazione così come nei confronti di altri Stati che tutelano i diritti umani. Il diritto internazionale obbliga gli Stati a rispettare, proteggere e attuare i diritti umani dei gruppi e degli individui che vivono sul suo territorio ed offre un quadro riconosciuto da tutti per i diritti e gli obblighi sanciti nel diritto nazionale. La libertà di espressione, la scelta di fondare una famiglia o di professare una religione, il diritto all'uguaglianza o alla protezione contro la discriminazione sono solo alcuni dei diritti fondamentali che il diritto internazionale garantisce affinché gli individui abbiano la certezza di poter vivere nel proprio Paese o all'estero in tutta sicurezza e di ottenere giustizia in caso di abusi e violazioni dei loro diritti. In questo senso la Svizzera si impegna a favore del rispetto dei diritti umani sul suo territorio, ma anche oltre frontiera, soste-

nendo lo sviluppo e l'applicazione del diritto internazionale – per un mondo giusto dove regnino la pace e la stabilità.

Diritto internazionale umanitario

Anche nel 2016 resta urgente e difficile esigere il rispetto e il potenziamento sistematici del diritto internazionale umanitario. Benché il quadro normativo stabilito dal diritto internazionale umanitario rimanga pragmatico e plausibile, le sue norme vengono spesso calpestate dalle parti in conflitto. Gli attori statali e non statali ricorrono a mezzi sempre più radicali per condurre guerre, a dispetto delle norme umanitarie. Difatti, l'uso di armi chimiche proibite e gli attacchi a ospedali, scuole e beni culturali sono ormai all'ordine del giorno in diversi conflitti e, come lo testimoniano i conflitti armati in Siria, nello Yemen, in Ucraina e nel Sudan del Sud, è la popolazione civile a pagarne il prezzo più alto. Davanti a questa situazione, non si tratta di sviluppare nuove norme, bensì di garantire il rispetto di quelle già esistenti. Reagendo a numerose violazioni gravi, la Svizzera ha ribadito con insistenza la necessità di rispettare le Convenzioni di Ginevra.

Dal 2012 la Svizzera e il CICR si adoperano per istituire un nuovo forum di Stati al fine di migliorare il rispetto del diritto internazionale umanitario nell'ambito delle Convenzioni di Ginevra. Su mandato della 32^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, hanno proseguito la loro attività di mediazione nel 2016, in particolare invitando tutti gli Stati a ritrovarsi a fine novembre per continuare le discussioni. Questi colloqui hanno permesso di concretizzare le modalità di proseguimento dei negoziati sulle funzioni e sulle caratteristiche di un forum degli Stati e di definire le tappe che condurranno alla 33^a Conferenza internazionale nel 2019. In seguito, la Svizzera ha inoltre sostenuto la CICR nell'organizzazione del quarto incontro internazionale delle 108 commissioni nazionali del diritto internazionale umanitario a Ginevra durante il quale si è discusso di miglioramento della protezione attraverso leggi e politiche nazionali. La Svizzera aveva già ribadito la sua volontà di proseguire il suo impegno durante il Vertice umanitario mondiale svoltosi a maggio ad Istanbul (cfr. n. 3.4.2).

La Svizzera ha altresì continuato a impegnarsi come portavoce del diritto internazionale umanitario in numerosi settori tematici. In qualità di co-presidente insieme al CICR del Forum del Documento di Montreux, ha proseguito i suoi sforzi a favore dell'allargamento della cerchia di Stati che sostengono il Documento – attualmente 54 Stati e tre organizzazioni internazionali (OSCE, NATO, UE) – il cui obiettivo è ricordare agli Stati gli obblighi giuridici pertinenti e le buone pratiche in caso di ricorso a società militari o di sicurezza private durante i conflitti armati. La Svizzera ha inoltre prestato particolare attenzione alle implicazioni per il diritto internazionale umanitario nell'impiego di nuove tecnologie. Nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul divieto o la limitazione di talune armi classiche (CCW) la Svizzera ha spiegato cosa significhi concretamente rispettare il diritto internazionale umanitario nel caso in cui si impieghino sistemi di armi autonomi ed ha presentato proposte, molto apprezzate, sulla strada da seguire (cfr. 3.3.2, Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione). Alla quinta Conferenza di revisione CCW ha sottolineato, insieme ad altri Stati, la necessità di conferire al rispetto del diritto internazionale umanitario la priorità che quest'ultimo merita. Infine, la Svizzera si è

impegnata per il rispetto e il potenziamento del diritto internazionale umanitario ospitando il decimo «Senior Workshops on International Rules Governing Military Operations (SWIRMO)», organizzato dal CICR a fine settembre a Lucerna e al quale hanno partecipato generali e alti ufficiali provenienti da oltre 70 Paesi.

Giustizia penale internazionale

Nel 2016 il bilancio della prevenzione e della repressione di genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra a livello internazionale presenta luci e ombre. È particolarmente preoccupante constatare che i protagonisti di numerosi conflitti armati, soprattutto in Siria, continuano a godere dell'impunità completa. Gli Stati spesso non intendono procedere contro gli autori di gravi violazioni e questo non solo favorisce altri crimini ma nega anche alle vittime la possibilità di ottenere giustizia. La Svizzera ha pertanto continuato nell'anno in rassegna a sostenere l'intervento della Corte penale internazionale (CPI) nelle situazioni, come in Siria, in cui regna un clima di impunità per le più gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. La CPI, istituzione faro della giustizia penale internazionale, deve tuttavia affrontare grandi sfide anche in ambiti per i quali di fatto sarebbe competente. Gli Stati interessati e le loro élite si oppongono con tutte le loro forze contro l'analisi del passato. L'intimidazione e pressioni sui testimoni ostacolano o persino impediscono talvolta i procedimenti della CPI. La decisione presa a ottobre da tre Stati africani – l'Africa del Sud, il Burundi e il Gambia – di ritirarsi dallo Statuto di Roma sulla CPI ha destato scalpore. A novembre è stata la volta della Russia, la quale ha annunciato di non voler ratificare lo Statuto di Roma ed ha ritirato la firma. Durante l'assemblea degli Stati parte allo Statuto di Roma, tenutasi a novembre, i tre Stati africani si sono però mostrati in generale concilianti e gli Stati membri hanno condotto un dialogo aperto e rispettoso. Nessun altro Stato africano ha annunciato il suo ritiro, anzi molti di essi si sono esplicitamente pronunciati contro un simile gesto.

Occorre inoltre segnalare un fatto positivo, ossia la CPI ha intensificato le sue attività conducendo undici indagini preliminari e avviando altre dieci inchieste in Paesi del mondo intero. Ha condannato Jean-Pierre Bemba, un ex capo dei ribelli della Repubblica centroafricana, per crimini di guerra e crimini contro l'umanità in virtù del principio della responsabilità del comandante. La condanna di Ahmad Al Faqi Al Mahdi per attacchi perpetrati contro edifici a carattere religioso a Timbuctù, nel Mali, riveste una grande importanza per la protezione dei beni culturali nei conflitti armati. Sempre nel 2016, la CPI ha avviato l'importante procedimento contro l'ex presidente della Costa d'Avorio Laurent Gbagbo e contro un primo rappresentante del gruppo ribelle ugandese del «Lord's Resistance Army (LRA)». Infine, riveste grande importanza anche l'apertura in Georgia di un'inchiesta concernente crimini perpetrati in Ossezia del Sud e nella regione – la prima condotta al di fuori del continente africano. A suo tempo il Tribunale penale internazionale delle Nazioni Unite per l'ex Jugoslavia aveva condannato Radovan Karadžić per il suo ruolo nel genocidio di Srebrenica e altri crimini gravi. La condanna all'ergastolo per l'ex presidente del Ciad, Hissène Habré, da parte delle «Chambres africaines extraordinaires» in Senegal, segnatamente per crimini contro l'umanità, crimini di guerra e tortura costituisce un altro segnale forte, poiché si tratta della prima condanna di un ex capo di Stato pronunciata in uno Stato terzo. Questa sentenza sottolinea parimenti l'importanza del perseguimento penale nazionale, indipendentemente dal luogo in

cui i crimini sono stati perpetrati e dalla nazionalità degli autori e delle vittime. La Svizzera ha sostenuto il procedimento contro Habré sia mettendo a disposizione personale sia versando contributi finanziari a diversi tribunali penali internazionali e a organizzazioni non governative. Ha difeso l'indipendenza della CPI e l'ha sostenuta politicamente, in particolare durante l'Assemblea delle parti contraenti del CPI del novembre 2016. Sul piano tecnico ha aiutato l'istituzione organizzando una conferenza sulla valutazione e sul potenziamento dell'efficacia dei procedimenti della CPI tenutasi ad aprile a Glion (VD), gettando così le basi di una semplificazione delle procedure giudiziarie e di una maggiore credibilità del CPI.

*Quadro giuridico internazionale e istituzioni per i diritti umani*³⁵

In un ordinamento giuridico chiaro i diritti umani costituiscono una componente essenziale del disciplinamento ordinato delle relazioni tra gli Stati da una parte e tra gli Stati e l'individuo dall'altra. Di conseguenza, la Svizzera si impegna per instaurare un quadro giuridico internazionale a favore di istituzioni di tutela dei diritti umani con un ruolo forte su scala mondiale, regionale e nazionale. Questa politica si è tradotta nella ratifica di convenzioni internazionali fondamentali in materia di protezione e promozione dei diritti umani conformemente ai valori e alle libertà elvetiche. L'11 dicembre 2015 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'approvazione del terzo protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, che prevede, in particolare, l'istituzione di una procedura per la presentazione di comunicazioni individuali; ciò rafforza l'importanza della Convenzione nella pratica. Il 16 dicembre le due Camere federali hanno approvato in voto finale l'adesione al protocollo facoltativo. Sempre a dicembre la Svizzera ha depositato presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite a New York lo strumento di ratifica della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata. Già a novembre il Consiglio federale aveva approvato l'ordinanza concernente la legge federale relativa alla Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata e fissato l'entrata in vigore della legge federale e dell'ordinanza a gennaio 2017. A giugno il Consiglio federale ha approvato il primo rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Nell'anno in rassegna il DFAE ha elaborato, dopo aver consultato i Cantoni, il quarto rapporto della Svizzera sulla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Il rapporto riferisce al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle misure adottate a tutti i livelli dai poteri pubblici nel corso degli ultimi anni. L'approvazione da parte del Consiglio federale è prevista all'inizio del 2017. Nel settore dei diritti delle donne la Svizzera ha presentato a novembre, al comitato competente delle Nazioni Unite, il quarto e il quinto rapporto sull'attuazione della CEDAW ed ha illustrato i progressi e le sfide poste dalla lotta a tale discriminazione. Ha anche sostenuto il monitoraggio dell'attuazione della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulle donne, sulla pace e sulla sicurezza da parte del Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna. Un incontro tenutosi a dicembre con la collaborazione del Consi-

³⁵ Maggiori informazioni sull'impegno della Svizzera nel Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU sono consultabili al n. 3.3.5.

glio di sicurezza delle Nazioni Unite ha messo in evidenza le interazioni tra i due meccanismi di regolamentazione nell'ottica dell'attuazione della risoluzione 1325.

La Svizzera si è adoperata nel Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU affinché venga riservata maggiore attenzione alle conseguenze negative della corruzione sui diritti umani, con l'obiettivo di rafforzare la posizione delle vittime e di sottolineare la responsabilità dello Stato nel quadro dei meccanismi sui cui poggiano i diritti umani. Questo impegno sarà portato avanti nel 2017 anche in altri consessi internazionali. La Svizzera ha continuato a sostenere l'attuazione della risoluzione A/RES/68/268, adottata nell'aprile 2014 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il cui scopo è potenziare e migliorare il funzionamento degli organi previsti dalle Convenzioni e preposti alla tutela dei diritti umani. Per contribuire all'attuazione, ha lanciato e sostiene una piattaforma di informazione a Ginevra incaricata di promuovere lo scambio diretto di informazioni tra i membri di diversi organi, come pure con esperti interessati e altri attori della società civile. Un altro strumento che si iscrive in questo impegno costante della Svizzera è il sostegno a una rete accademica che integri il processo politico di potenziamento degli organi convenzionali proponendo un dibattito accademico fondamentale.

Restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita

Negli ultimi 25 anni la Svizzera ha restituito ai Paesi di provenienza averi dei potentati per un importo pari a circa due miliardi di franchi. A marzo il Consiglio federale e il Governo della Repubblica della Nigeria hanno firmato una dichiarazione di intenti concernente la restituzione di circa 321 milioni di dollari americani e la vigilanza dell'impiego di questi fondi da parte della Banca mondiale. La lunga esperienza della Svizzera nel trattamento di casi di averi di provenienza illecita si è tradotta nella legge del 18 dicembre 2015 sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LVP) entrata in vigore il 1° luglio 2016. Poco prima della fine dell'anno il Consiglio federale ha prolungato di un anno, ossia fino al 2018, il blocco degli averi dei presidenti decaduti Ben Ali (Tunisia), Mubarak (Egitto) e Janukovyč (Ucraina) nonché delle persone politicamente esposte del loro entourage, al fine di concedere tempo supplementare alle inchieste penali in corso e di sostenere la cooperazione giudiziaria. La politica attiva della Svizzera in questo ambito e la LVP suscitano grande interesse a livello internazionale, soprattutto presso il Gruppo anticorruzione del G20 (cfr. n. 3.5.1).

Sul piano internazionale la Svizzera incoraggia lo sviluppo di norme volte a garantire la restituzione trasparente dei valori patrimoniali di provenienza illecita. A tal scopo, si basa sui suoi principi di politica estera quali il consolidamento dello Stato di diritto e la lotta contro l'impunità. Coordina rigorosamente la sua politica di restituzione degli averi di potentati con il suo impegno in materia di cooperazione allo sviluppo, in particolare nel settore della lotta contro la corruzione e garantisce così la coerenza della sua politica estera. Con le sue iniziative la Svizzera contribuisce altresì a potenziare il «level playing field» tra i centri finanziari importanti, ossia a sviluppare norme internazionali che garantiscano un ambiente competitivo equo.

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha proseguito la sua collaborazione con la Banca mondiale «Stolen Asset Recovery Initiative, StAR» e il Centro internazionale per il recupero di capitali rubati (ICAR) nell'ambito del seminario di Losanna. La nona

edizione tenutasi a febbraio ha permesso di continuare lo sviluppo delle linee guida internazionali per assicurare una restituzione efficace degli averi dei potentati. Il mandato dell'ONU sul quale si fonda il loro sviluppo è stato rinnovato alla fine del 2015 dalla Conferenza degli Stati parte alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. La Svizzera mira ad elaborare una guida pratica destinata alle persone attive nel sistema, alle istanze decisionali e ai legislatori che devono applicare queste linee guida. I lavori proseguiranno durante la decima edizione del seminario di Losanna che si svolgerà nel febbraio 2017.

3.3.7 Temi trasversali: prevenzione dell'estremismo violento (PEV), diplomazia dell'acqua, fuga e migrazione

Nella sua Strategia di politica estera 2016–19 il Consiglio federale sottolinea l'interdipendenza tra la pace e lo sviluppo. Senza la pace non può esserci uno sviluppo sostenibile e senza sviluppo sostenibile non può esserci la pace. Questa interazione si riflette nell'Agenda 2030 che, tra i suoi 17 obiettivi per uno sviluppo sostenibile, prevede «società pacifiche e inclusive». Anche il messaggio del Consiglio federale concernente la cooperazione internazionale 2017–20 tiene parimenti conto di queste interdipendenze definendo per la prima volta un quadro strategico comune per la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con l'Europa dell'Est, l'aiuto umanitario e la promozione civile della pace e dei diritti umani (cfr. n. 3.4.1).

Per garantire un impiego coordinato, coerente ed efficace degli strumenti a disposizione, il DFAE opera nella cooperazione internazionale puntando sulle strategie regionali e nazionali dipartimentali e interdipartimentali. È però anche indispensabile uno stretto coordinamento degli strumenti in caso di temi che sono comuni alla politica della pace, ai diritti umani, allo sviluppo sostenibile e all'aiuto umanitario, tanto più che essi acquisiscono sempre più importanza nel contesto attuale. Tra questi temi figurano la prevenzione dell'estremismo violento, la prevenzione dei conflitti legati all'acqua mediante la promozione di soluzioni cooperative e i contributi di politica estera per far fronte ai crescenti flussi di profughi e migranti. L'attuazione delle priorità di politica estera della Svizzera richiede una collaborazione stretta e priva di ostacoli burocratici tra le istanze interessate attive nella diplomazia, nella promozione della pace e nello sviluppo.

Prevenzione dell'estremismo violento

Nella politica estera della Svizzera la prevenzione dell'estremismo violento (PEV) è diventata una nuova priorità fondamentale e mira soprattutto a rafforzare la capacità degli individui e delle comunità di resistere a una radicalizzazione propensa alla violenza. Al di là delle misure di repressione e di protezione, la prevenzione permette di lottare contro le cause dell'estremismo e del terrorismo nonché di sostenere gli Stati interessati nella creazione di istituzioni rispettose dello Stato di diritto che impediscano e combattano efficacemente questi fenomeni. L'estremismo violento può essere sintomo di una pessima governance, di corruzione, di una situazione vissuta come un'ingiustizia personale, di un sentimento di esclusione o di una perdita di fiducia nello Stato. Improntati allo sviluppo della pace, dei diritti umani e del

funzionamento delle istituzioni pubbliche al servizio della popolazione, i programmi di cooperazione a lungo termine della Svizzera contribuiscono, in situazioni di fragilità e di conflitto, a trattare le cause profonde dei conflitti sociali e politici che costituiscono terreno fertile per l'estremismo violento.

Alla fine del 2015 il Segretario generale dell'ONU ha presentato il suo piano di azione per la PEV basato sul parere secondo cui le misure repressive, pur permettendo di ridurre il terrorismo, non sono sufficienti a sradicarlo sul lungo termine, poiché non combattono le cause sottostanti. In taluni casi queste misure possono persino essere controproducenti se favoriscono la discriminazione o la persecuzione di gruppi minoritari o di dissidenti pacifici. La sfida che i Governi devono affrontare consiste nel proteggere la vita e l'integrità fisica delle persone, la libertà e lo Stato di diritto. Occorre incoraggiare lo sviluppo pacifico e inclusivo a livello politico, sociale ed economico che offra prospettive a tutte le fasce della popolazione, in particolare anche ai giovani. In aprile la Svizzera e le Nazioni Unite hanno organizzato congiuntamente una conferenza ad alto livello per sostenere il piano di azione per la PEV del Segretario generale dell'ONU. Questo evento ha anche permesso di confermare l'importante ruolo svolto dalla Ginevra internazionale nella prevenzione dei conflitti e della violenza.

In questa occasione il capo del DFAE ha presentato il piano di azione di politica estera che comprende sette campi di azione centrali: 1. partecipazione alla definizione delle politiche e al potenziamento delle competenze in questo ambito; 2. acquisizione e sviluppo delle conoscenze contestuali; 3. dialogo e prevenzione dei conflitti; 4. potenziamento della buona governance, dei diritti umani e dello Stato di diritto; 5. coinvolgimento delle comunità interessate, potenziamento del ruolo dei giovani e delle donne; 6. istruzione, formazione, sviluppo delle capacità e promozione del lavoro; 7. comunicazione strategica, Internet e social media. Questo approccio, fondato sulla prevenzione della violenza, si basa perlopiù sulla lunga esperienza acquisita dalla Svizzera nella gestione e nella trasformazione dei conflitti, nella difesa dei diritti umani e nella sicurezza umana in generale, nonché sulle modalità operative della cooperazione svizzera nei contesti fragili. A inizio settembre la piattaforma politica della Rete integrata Svizzera per la sicurezza ha incaricato il suo delegato di elaborare entro il secondo semestre 2017 un piano di azione nazionale contro la radicalizzazione e l'estremismo violento, in collaborazione con la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni. Il DFAE parteciperà attivamente a questi lavori. L'elaborazione del piano di azione permetterà alla Svizzera di adempiere la richiesta formulata dal Segretario generale dell'ONU nel suo piano di azione.

Il piano di azione di politica estera della Svizzera si concretizza anche con l'impegno della Svizzera negli organismi internazionali attivi nell'elaborazione di strategie politiche e nello sviluppo di norme. Sotto la direzione della Svizzera è stata depositata una risoluzione, adottata per consenso, sulla prevenzione dell'estremismo violento durante il Vertice della Francofonia in Madagascar. La Svizzera ha altresì instaurato, e in taluni casi rafforzato, il dialogo sulla PEV con diversi Paesi, tra cui la Tunisia, in vista di avviare una collaborazione operativa. Nell'ambito delle sue attività con diversi partner sul posto si è inoltre adoperata per trattare le cause sottostanti alla violenza, compresa l'emarginazione politica, sociale ed economica. I cittadini e le comunità devono avere la possibilità di formulare le proprie rivendica-

zioni legittime non con la violenza, bensì con un processo politico partecipativo e integrativo. La Svizzera si impegna per la creazione di spazi di dialogo che offrano alternative alla violenza estremista e che siano accessibili a tutti gli attori.

I programmi di sviluppo sostenibile a lungo termine presentati nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 devono contribuire a consolidare le strutture democratiche, lo Stato di diritto, la coesione sociale e la partecipazione politica ed economica e sottrarre così terreno fertile al fenomeno dell'estremismo. Rappresentano quindi strumenti importanti di PEV. Nei Paesi partner interessati la Svizzera sviluppa attività che concorrono direttamente alla prevenzione dell'estremismo violento nell'ambito di programmi di sviluppo esistenti. L'accento è posto sull'istruzione e sulla riduzione della disoccupazione giovanile, sullo sviluppo economico, sul rafforzamento della coesione sociale e della fiducia reciproca, sul sostegno ai meccanismi locali di risoluzione dei conflitti e sul lavoro psicosociale.

Ciò vale anche per tutta una serie di obiettivi che figurano nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata nel settembre 2015, e nella nuova Agenda dell'ONU per il consolidamento della pace fondata sulla risoluzione 2282 del Consiglio di sicurezza e sulla risoluzione 70/262 dell'Assemblea generale. A febbraio il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (OCSE-CAS) ha definito i criteri in base ai quali i progetti di prevenzione dell'estremismo violento rientrano nell'aiuto pubblico allo sviluppo. Per quanto concerne Internet e i social media, la Svizzera sostiene in diversi organismi internazionali (tra cui il Forum globale dell'antiterrorismo, GCTF) l'elaborazione di raccomandazioni sulle campagne di comunicazione contro la propaganda che incita all'estremismo violento e sul trattamento dei contenuti che lo incoraggiano. Collabora in questo campo con il settore privato e con organizzazioni non governative.

Nell'ambito dell'attuazione del piano di azione la Svizzera accorda grande importanza anche al Fondo internazionale contro l'estremismo violento (GCERF), strumento finanziario creato nel 2014, con sede a Ginevra, che mira a sostenere progetti locali di prevenzione della radicalizzazione propensa alla violenza in cui sono coinvolti attori sia della società civile che del settore privato. Per i Paesi pilota Bangladesh, Mali e Nigeria sono stati messi a disposizione, nel quadro di un primo finanziamento, complessivamente quasi 15 milioni di dollari per tre anni. Con questi primi progetti lanciati a giugno, il GCERF intende aiutare più di un milione di persone. Un'attenzione particolare è conferita alla partecipazione delle donne e alla creazione di opportunità per i giovani. Un secondo gruppo di Paesi partner comprenderà il Kenya, il Kosovo e il Myanmar, nei quali dal 2017 cominceranno le prime attività operative.

Diplomazia dell'acqua

I conflitti legati all'acqua sono una delle maggiori sfide dei nostri tempi. Secondo il Forum economico mondiale (WEF), difatti, negli ultimi cinque anni figurano tra i principali rischi globali in termini di impatto. Inoltre la distruzione di infrastrutture idriche o l'impedimento alla popolazione di accedere alle risorse idriche possono diventare armi di guerra dalle conseguenze devastanti per le popolazioni civili, proprio come il CICR ha constatato in Siria. La Svizzera si impegna da anni per la promozione dell'acqua come catalizzatore di cooperazione e pace e non come fonte

di conflitto. Nel 2015 ha pubblicato le linee di azione del DFAE sul tema acqua e sicurezza che offrono un approccio inclusivo per l'attività del dipartimento in questo settore. Questo approccio comprende tutta una serie di strumenti che vanno dalla cooperazione allo sviluppo all'aiuto umanitario fino alla promozione della pace e del diritto internazionale.

Dal 2009 la Svizzera ha lanciato diverse iniziative regionali e dal 2012 iniziative globali di diplomazia dell'acqua «Blue Peace». A livello regionale è particolarmente attiva in Asia centrale e nel Medio Oriente con iniziative all'avanguardia che mirano a migliorare la fiducia e la trasparenza nella gestione dei bacini idrici. In Asia centrale si è concentrata sulla preparazione di una grande conferenza regionale sulla gestione delle risorse idriche transfrontaliere per la quale assume il ruolo di facilitatore. La conferenza, «Basel 2», si terrà in Kazakistan contemporaneamente all'esposizione universale 2017. Nel Vicino Oriente, grazie alle discussioni facilitate dalla Svizzera, alcuni parlamentari provenienti dalla Giordania, dalla Turchia e dal Libano hanno elaborato una visione comune relativa alla concretizzazione di un meccanismo di cooperazione politica regionale per l'acqua e all'avvio di un processo di formalizzazione della piattaforma «Blue Peace» nella regione. La Svizzera si impegna a lungo termine in queste regioni per favorire la cooperazione e il dialogo in contesti politici e della sicurezza sensibili.

In base alle esperienze raccolte nelle regioni, la Svizzera ha lanciato a Ginevra nel 2015 un Gruppo mondiale sull'acqua e sulla pace «Global High-Level Panel on Water & Peace», sostenuto da 15 Paesi (Cambogia, Colombia, Costa Rica, Estonia, Francia, Ghana, Giordania, Kazakistan, Marocco, Oman, Senegal, Slovenia, Spagna, Svizzera e Ungheria) e svolge un ruolo fondamentale di catalizzatore e di interfaccia politica dell'iniziativa. Composto da quindici personalità nominate *ad personam* dai Paesi sostenitori e presieduto dall'ex presidente sloveno Danilo Türk, il Gruppo dovrà elaborare raccomandazioni volte a migliorare l'architettura globale per prevenire e risolvere i conflitti legati all'acqua e a trattare la questione dell'impiego dell'acqua per promuovere e consolidare la pace. Queste raccomandazioni confluiranno anche nelle iniziative regionali.

Nel 2016 il Gruppo si è riunito a due riprese, rispettivamente in Senegal e in Costa Rica, e ha continuato i lavori sui singoli temi, tra cui l'acqua nei conflitti armati, i conflitti intersettoriali sull'impiego delle risorse idriche, l'ulteriore sviluppo del diritto internazionale relativo all'acqua dolce e la questione dell'incentivazione finanziaria alla cooperazione. Entrambe le occasioni hanno permesso al Gruppo di prendere spunti dalle esperienze regionali durante visite sul posto e di trarre vantaggio per i propri lavori dalle discussioni con organizzazioni regionali quali l'«Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)» e l'Organizzazione degli Stati americani (OAS). La quarta riunione del Gruppo è prevista nella primavera 2017. Lavorando a stretto contatto con le Nazioni Unite, presenterà le sue conclusioni durante il 2017. Ad aprile un gruppo di amici informale sull'acqua e la pace è stato costituito a Ginevra per apportare un sostegno politico ai lavori del Gruppo. Il primo anno il gruppo di amici è presieduto dalla Svizzera e il suo segretariato è assunto dal «Geneva Water Hub». Quasi quaranta Stati hanno partecipato nel 2016 a una o più riunioni del gruppo di amici.

Su iniziativa del capo del DFAE, si è tenuto a margine della 71^a Assemblea generale dell'ONU un evento parallelo ad alto livello sul tema «L'acqua come strumento di pace». Organizzato congiuntamente da quattro Paesi sostenitori, ossia Costa Rica, Senegal, Slovenia e Svizzera, questo evento ha riunito il capodipartimento e alti rappresentanti della Costa Rica e del Senegal, il Segretario generale delle Nazioni Unite e il presidente del Gruppo, con lo scopo di aumentare la sensibilizzazione verso le questioni legate all'acqua, alla pace e alla sicurezza affinché la tematica «Acqua, pace, sicurezza» sia maggiormente consolidata nel sistema dell'ONU. La tematica è stata altresì oggetto di diversi dibattiti organizzati nel 2016 in seno al Consiglio di sicurezza. Persuasa che vi sia uno stretto legame tra acqua, pace e sicurezza, la Svizzera sostiene gli sforzi profusi per iscrivere questa tematica nell'Agenda del Consiglio di sicurezza. Al contempo, si impegna affinché di «Acqua, pace e sicurezza» si parli anche in altre organizzazioni internazionali. In occasione del Vertice della Francofonia tenutosi in Madagascar, se ne è discusso davanti alle istanze dell'Organizzazione interazionale della Francofonia e nello stand svizzero del Villaggio della Francofonia.

Anche l'impegno dei giovani ha contrassegnato il 2016: il Parlamento europeo della gioventù per l'acqua, sostenuto dal DFAE, si è riunito nel ginnasio di Burièr per trattare il tema «Acqua e gestione dei rischi» con la partecipazione del consigliere federale Burkhalter. Questo Parlamento intende promuovere l'interesse dei giovani verso la politica idrica tramite l'educazione civica e democratica.

Fuga e migrazione

I conflitti armati che perdurano da tempo in Siria, nel Corno d'Africa e altrove, il cambiamento climatico (compreso uno dei peggiori fenomeni El Niño dal 1997/98), l'estremismo violento, le violazioni dei diritti umani e la continua fragilità di alcuni Stati hanno nuovamente provocato esodi di massa in diverse regioni del mondo durante il 2016. Oggi una persona su 133 nel mondo è richiedente l'asilo, profuga o sfollata all'interno del proprio Paese. Oltre l'85 per cento di queste persone vive in Paesi emergenti o in sviluppo. Nel settore della migrazione la Svizzera si adopera a livello bilaterale nell'ambito di partenariati in materia di migrazione come nel caso della Serbia, del Kosovo, della Bosnia ed Erzegovina, della Nigeria e della Tunisia. Attualmente si sta valutando l'avvio di negoziati per ulteriori partenariati in materia di migrazione. Oltre ai dialoghi periodici, la Svizzera ha sostenuto ad esempio le autorità tunisine nello sviluppo di procedure operative standard per l'assistenza a migranti salvati in mare. Nel 2016 la Svizzera ha messo l'accento non solo sul suo impegno bilaterale ma anche su tre ambiti di attività complementari che influenzeranno il suo impegno futuro: prevenzione degli sfollamenti forzati, potenziamento della protezione e dell'assistenza e rispetto dei diritti umani nonché promozione dell'autonomia economica e sociale degli sfollati tenendo conto degli interessi e delle necessità della popolazione locale. Questi settori di attività fanno parte dell'approccio interdipartimentale integrato della politica estera della Svizzera in materia di migrazione. Il Consiglio federale fornirà informazioni approfondite nel suo rapporto sulle attività della Svizzera nella politica migratoria estera.

Prevenzione degli sfollamenti forzati

Siccome i motivi che spingono le persone a lasciare la propria patria sono molteplici, le misure di prevenzione devono essere di ampio respiro. La Svizzera adopera a tal fine i suoi diversi strumenti di cooperazione internazionale. Riuniti e coordinati in un quadro strategico comune, essi risulteranno più efficaci. Ed è proprio questo lo scopo del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 (cfr. n. 3.4.1). Combinando gli strumenti definiti nel messaggio, il DFAE rafforza il collegamento tra la cooperazione internazionale e la politica migratoria estera, quando il collegamento è nell'interesse della Svizzera. Questo approccio permetterà di comprendere le cause profonde alla base dei conflitti e delle migrazioni e di concludere accordi e partenariati in ambito migratorio. L'impegno a favore della pace, la cooperazione allo sviluppo nonché la politica e l'azione umanitarie possono ridurre le cause alla base delle fughe e degli sfollamenti. Nel conflitto in Siria la Svizzera sostiene il mandato dell'inviato speciale dell'ONU, Staffan de Mistura, e partecipa a più di altri venti processi di pace e di mediazione, in particolare in Ucraina o nel Corno d'Africa. Nel 2016 la Svizzera ha inoltre firmato una convenzione finanziaria con l'UNDP per sostenere le proprie attività di prevenzione dei conflitti e gli sforzi a lungo termine per combattere le cause dei conflitti nei contesti fragili. La Svizzera intende infatti potenziare nei prossimi anni il suo impegno a favore della promozione della pace e del rafforzamento delle strutture statali nei contesti fragili. Quasi il 50 per cento dei fondi destinati all'aiuto bilaterale nell'ambito del messaggio 2017–2020 sarà impiegato per i contesti fragili. Le violazioni dei diritti umani sono spesso segnali premonitori del potenziale inasprimento della violenza e di conflitti che portano allo sfollamento delle popolazioni. La Svizzera ha pertanto lanciato un'iniziativa diplomatica durante l'estate (appello del 13 giugno) per rafforzare la cooperazione tra il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU e il Consiglio di sicurezza.

Protezione, assistenza e rispetto dei diritti umani

La protezione e l'assistenza ai profughi e agli sfollati nelle loro regioni di origine e nei Paesi di transito costituiscono una priorità dell'azione umanitaria della Svizzera. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) è il principale partner internazionale della Svizzera in materia di profughi. La Svizzera sostiene le attività dell'ACNUR e di altre organizzazioni umanitarie partner, invia specialisti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) e conduce operazioni di soccorso dirette per i profughi e gli sfollati. Nei Paesi di prima accoglienza, sostiene ad esempio le famiglie che accolgono profughi a casa loro. Combinando le sue conoscenze specifiche dei vari contesti con un dialogo politico attivo a livello bilaterale e multilaterale, la Svizzera si impegna inoltre per la protezione e il rispetto dei diritti umani degli sfollati.

Una delle sue priorità rimane il miglioramento del rispetto del diritto internazionale umanitario, in particolare nel caso dei gruppi armati in Siria, argomento sul quale la Svizzera si è espressa regolarmente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU. In effetti la popolazione civile è protetta meglio e vi sono meno sfollati se il diritto internazionale umanitario viene rispettato. La Svizzera si adopera affinché la lotta contro il terrorismo non ostacoli l'azione umanitaria (cfr. n. 3.3.2, Lotta contro il terrorismo). La

società civile ha bisogno di aiuto e di protezione anche nelle regioni controllate dai gruppi armati. Per risolvere le questioni politiche e giuridiche che si pongono, nel 2016 la Svizzera si è impegnata a promuovere programmi di ricerca e di dialogo politico. Anche nell'anno in rassegna il concetto di protezione nella regione di origine «protection in the region» ha avuto un ruolo centrale. Nel Corno d'Africa e nel Medio Oriente la Svizzera ha fornito assistenza ai Paesi di prima accoglienza nella gestione dei profughi e dei migranti e nella ricerca di soluzioni durature. Infine, si è impegnata anche nel corso dell'anno in questione nella lotta contro la tratta di esseri umani, ad esempio come membro della Conferenza degli Stati sulla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, e in collaborazione con l'OSCE.

Promozione dell'autonomia economica e sociale degli sfollati

Se il ritorno sicuro rimane l'obiettivo prioritario di numerosi profughi e sfollati, l'ACNUR constata però che i profughi devono aspettare in media 17 anni per una soluzione duratura alla loro situazione. In questo contesto anche la Svizzera è chiamata a esplorare nuove piste per fornire alle persone interessate i mezzi per vivere dignitosamente. I suoi sforzi si concentrano su due settori: l'accesso all'istruzione e la possibilità di lavorare. Ma anche la popolazione locale ha bisogno di assistenza, per evitare l'insorgere di tensioni e consentire l'integrazione sociale dei profughi. La Svizzera sostiene una nuova start-up e un programma di formazione nel settore dell'acqua che consente di creare posti di lavoro per profughi siriani in Giordania e in Libano, di formare specialisti e di cercare soluzioni imprenditoriali ai problemi legati all'acqua. In Sudan i piccoli coltivatori sfollati a causa della guerra hanno la possibilità di costruirsi nuove prospettive economiche. Nel campo profughi keniano di Kakuma un progetto finanziato dalla Svizzera permetterà a più di 2500 giovani, tra cui il 50 per cento di donne, di accedere a un apprendistato semplice. La Svizzera ha anche rinnovato il suo sostegno alla ristrutturazione e alla manutenzione di scuole in Giordania e Libano, che andranno a beneficio di decine di migliaia di bambini profughi e autoctoni.

Queste e altre misure, che richiedono un coordinamento efficace dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo, aprono nuove prospettive sul posto e alleviano il senso di disperazione, che potrebbe provocare flussi migratori pericolosi. Nell'ambito della sua cooperazione multilaterale con le organizzazioni dell'ONU e le banche di sviluppo, la Svizzera ha moltiplicato i suoi sforzi per trovare soluzioni a lungo termine a favore dei profughi e degli sfollati. È il caso della Banca mondiale che, con l'aiuto della Svizzera, ha avviato un solido partenariato con l'ACNUR e nel 2016 ha pubblicato uno studio di riferimento molto apprezzato (cofinanziato dalla Svizzera) sui nuovi approcci in materia di sviluppo. Nel contesto delle negoziazioni sulla ricostituzione delle risorse dell'Agenzia internazionale di sviluppo, affiliata alla Banca mondiale, è previsto uno strumento di impegno specifico per i profughi e di sostegno ai Paesi e alle comunità di accoglienza per un importo pari a due miliardi di dollari su tre anni.

Impegno a livello multilaterale

Il destino dei profughi e degli sfollati costituisce una sfida per tutta la comunità internazionale. A settembre si è tenuto un vertice delle Nazioni Unite per i profughi e gli sfollati durante il quale gli Stati membri hanno potuto discutere delle sfide che

pongono i flussi di profughi e di migranti e delle risposte che la comunità internazionale deve dare. La dichiarazione adottata dai partecipanti prevede tutta una serie di misure di protezione dei profughi e dei migranti nonché di prevenzione delle migrazioni forzate e dei movimenti di fuga. Si riallaccia all'Agenda 2030 e sottolinea che la migrazione può essere anche un fattore positivo per lo sviluppo sostenibile (cfr. n. 3.4.4). La Svizzera ha partecipato, con proposte concrete che vertono sui tre temi prioritari menzionati, all'elaborazione della dichiarazione. Il vertice non è tuttavia che una delle tante pietre miliari in un lungo processo che, nei prossimi anni, impegnerà anche la Svizzera. Nell'ambito del vertice è stato deciso di elaborare entro il 2018 due patti mondiali «Global Compact», uno sui profughi e l'altro sui migranti. La Svizzera e il Messico sono stati incaricati dal presidente della 71ª Assemblea generale delle Nazioni Unite di facilitare il processo di negoziazione del Patto mondiale sulla migrazione. Il successo delle iniziative proposte dipenderà fortemente dalla possibilità di attingere a queste conoscenze e competenze approfondite che offre Ginevra nel trattamento dei temi legati alla migrazione e ai profughi. L'iniziativa Nansen e il meccanismo che ne è scaturito, ossia la «Plattform on Disaster Displacement», fungono da punto di riferimento in questo processo, poiché mirano a migliorare la protezione delle persone costrette a fuggire verso altri Paesi a causa di catastrofi naturali o delle conseguenze del cambiamento climatico. Anche nell'anno in rassegna la Svizzera ha collaborato con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'Alto Commissario per i diritti dell'uomo (OHCHR), il Relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti e il rappresentante del Segretario generale dell'ONU per la migrazione e lo sviluppo.

3.4 Sviluppo sostenibile e benessere

3.4.1 Quadro d'azione per la cooperazione internazionale: Agenda 2030 e messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020

Negli ultimi decenni sono stati compiuti notevoli progressi in molti ambiti significativi della riduzione della povertà e della lotta ai rischi globali. Tra il 1990 e il 2015 ad esempio nelle regioni dei Paesi in sviluppo la povertà reddituale è diminuita di più di due terzi. Il numero di persone estremamente povere è calato da 1,9 miliardi a 836 milioni. La mortalità infantile si è più che dimezzata e ha visto i decessi ridursi da 12,7 a 6 milioni. Nello stesso periodo, oltre 2,6 miliardi di persone hanno ottenuto accesso all'acqua potabile e 2,1 miliardi a migliori installazioni igieniche, nonostante la popolazione mondiale sia passata da 5,3 a 7,3 miliardi. Quasi un miliardo di persone attive nel settore agricolo produce oggi più dell'80 per cento delle derrate mondiali e migliora così l'alimentazione e la salute dell'umanità. In tutto il mondo 80 milioni di lavoratori nei settori della salute e della formazione hanno perfezionato le proprie competenze. Più di un miliardo di impiegati nel settore terziario ha contribuito al progresso dell'umanità e dunque degli obiettivi per il millennio. Ciononostante il progresso varia a seconda delle regioni, l'accesso al lavoro, al cibo, alla formazione e ai servizi pubblici resta insufficiente e il potenziale di molte donne, uomini e giovani non viene sfruttato. Per raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'ambito dell'Agenda 2030 in futuro saranno necessari mezzi finanziari maggiori

di quelli di cui l'aiuto pubblico allo sviluppo dispone al momento. Quando è stata approvata l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile nell'autunno 2015 e durante la prima conferenza sulla sua attuazione nel 2016, è stato discusso il contributo di diversi operatori e sottolineato tra l'altro il ruolo chiave del settore privato.

Lo sviluppo sostenibile è uno dei quattro indirizzi strategici della nuova Strategia di politica estera della Svizzera 2016–2019 ed è parte integrante del messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020³⁶, i cui crediti quadro sono stati approvati dal Parlamento.

Agenda 2030

La Svizzera continua ad impegnarsi per lo sviluppo sostenibile attraverso la politica estera, vale a dire con la politica estera economica, la cooperazione internazionale e le politiche settoriali estere. Con le attività svolte nei processi settoriali internazionali – tra cui i trattati multilaterali, bilaterali nonché i programmi ONU regionali e globali – contribuisce al miglioramento delle tre componenti dello sviluppo sostenibile: la sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Il 2016 è stato il primo anno di attuazione dell'Agenda per uno sviluppo sostenibile 2030 approvata a settembre 2015 dai 193 Stati membri dell'ONU. La Svizzera si è impegnata a contribuire al raggiungimento dei 17 obiettivi universali per uno sviluppo sostenibile (OSS) con programmi nazionali ed internazionali. Nel dicembre 2015 e nel giugno 2016 il Consiglio federale ha stabilito e concretizzato i prossimi passi che la Svizzera compirà per attuare l'Agenda 2030. Questi sono stati condensati in un rapporto e presentati in estate al Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile dell'ONU, a New York. Il primo rapporto della Svizzera descrive le basi legali, i meccanismi istituzionali federali e la procedura di coinvolgimento di Cantoni, Comuni e operatori non statali. L'Agenda 2030, le relative linee guida e il piano d'azione descritto nel rapporto si basano sulla Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 adottata dal Consiglio federale a gennaio 2016. Apportando esempi concreti, il rapporto indica inoltre come la Svizzera promuove, controlla e valuta i propri contributi allo sviluppo sostenibile. In occasione del Forum politico di alto livello del 2016, la Svizzera è stata tra i primi Paesi a presentare le prime tappe di attuazione dell'Agenda, favorendo in tal modo il dibattito internazionale e il coordinamento tra i Paesi. Grazie al proprio impegno attivo la Svizzera fornisce così un importante contributo alla strutturazione dei rendiconti internazionali nonché dei rapporti bilaterali e multilaterali in vista dell'attuazione dell'Agenda 2030.

L'attuazione dell'Agenda 2030 è basata in Svizzera su strumenti e strategie già esistenti, promuove la responsabilità individuale e la coerenza politica; inoltre è integrata per quanto possibile nelle politiche settoriali e negli ordinari processi di pianificazione e controllo. Nel 2016 i lavori di attuazione hanno fatto progressi in Svizzera. Lo sviluppo sostenibile è uno dei quattro indirizzi strategici della nuova Strategia di politica estera della Svizzera 2016–2019 ed è parte integrante del messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020. Nel contesto del programma di stabilizzazione 2017–2019 e nel quadro del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2010, il Parlamento ha adottato la proposta del Consiglio fede-

³⁶ www.eda.admin.ch/deza.html > La DSC > Strategia > Basi legali

rale che prevede una quota di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dello 0,48 per cento. La percentuale dello 0,7 cui mirava la comunità internazionale per l'attuazione dell'Agenda 2030 rimane un obiettivo a lungo termine.

Attuazione del messaggio 2013–2016

Il 2016 ha chiuso il quadriennio previsto nel messaggio del 15 febbraio 2012³⁷ concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Messe in atto dalla DSC e dalla SECO, le misure previste dal messaggio consentono al nostro Paese di contribuire su scala mondiale allo sviluppo sostenibile e di ridurre così la povertà e i rischi globali. La Svizzera ha riferito sui risultati raggiunti nel quadriennio 2013–2016 e nel 2016 ha pubblicato a questo riguardo un rapporto intitolato «Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz wirkt» (la cooperazione internazionale della Svizzera dà frutti, in tedesco, francese e inglese, ndt). Circa tre milioni e mezzo di persone hanno beneficiato ogni anno direttamente dell'aiuto d'emergenza e delle misure di ricostruzione sostenute dalla Svizzera. Tra i maggiori beneficiari degli aiuti figurano la Siria e l'Iraq, il Sudan del Sud e la Repubblica Centrafricana nonché l'Africa occidentale, colpita da un'epidemia di ebola. Grazie ad amministrazioni pubbliche più efficienti, quasi otto milioni di persone appartenenti alle fasce povere e sfavorite della popolazione possono far valere meglio i propri diritti economici e sociali. L'impegno costante della Svizzera in 12 Paesi e regioni partner cosiddetti fragili ha contribuito a dare ai residenti nuove prospettive di sviluppo e a migliorare la loro condizione. Problemi globali quali l'accesso all'acqua, alle materie prime e all'energia, il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare, la migrazione e la salute globale si sono acuiti e condizionano in modo decisivo la povertà nel mondo. Al fine di raggiungere gli obiettivi che si è posta a livello internazionale, la Svizzera collabora con tredici organizzazioni multilaterali per lo sviluppo e cinque organizzazioni multilaterali per l'aiuto umanitario contribuendo tra l'altro a valutare sistematicamente l'efficacia di queste organizzazioni. Il rapporto pubblicato nel 2016 ha inoltre evidenziato che la Svizzera ha investito più di 19 miliardi di dollari in Paesi in sviluppo o in transizione, ha generato più di due miliardi di kilowattora di elettricità da fonti rinnovabili o con misure atte a migliorare l'efficienza energetica e ha salvato o creato quasi mezzo milione di posti di lavoro.

Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020

Nel 2016 anche il Parlamento, dopo il Consiglio federale, ha adottato il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 (CI) imperniato su cinque strumenti strategici: 1. l'aiuto d'emergenza e il contributo alla risoluzione di conflitti con conseguente aumento del budget del 2013–2016, 2. il maggiore impegno in contesti fragili: tra il 2017 e il 2020 il 55 per cento della cooperazione bilaterale allo sviluppo è destinato a Paesi e regioni fragili in Africa e nel Vicino Oriente (nel quadriennio 2013–2016 ammontava al 45 per cento), 3. la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, in particolare al fine di creare prospettive per i giovani. Ad esempio, i mezzi riservati all'istruzione e alla formazione professionale sono stati aumentati del 50 per cento rispetto al periodo 2013–2016, 4. la riduzione dei rischi globali, ad esempio mediante un maggiore impegno nella lotta contro il cambiamento climatico

37 FF 2012 2139

e 5. una collaborazione più intensa con il settore privato con l'obiettivo di raddoppiare i partenariati. Le attività della cooperazione internazionale svizzera hanno come obiettivo uno sviluppo sostenibile su scala globale, che salvaguardi l'ambiente grazie in particolare ad una gestione sostenibile delle risorse naturali. Inoltre, con il credito quadro del DSU previsto per il periodo preso in esame nel messaggio, la cooperazione allo sviluppo e la promozione civile della pace e dei diritti umani sono riunite per la prima volta in un quadro comune con obiettivi strategici condivisi. Il messaggio rispecchia dunque l'esperienza che un impiego combinato di strumenti della DSC, della SECO e della DSU produce i risultati migliori.

Anche nella questione della migrazione si cercano sinergie: la cooperazione allo sviluppo e la politica della migrazione vengono dunque collegate sul piano strategico quando opportuno nell'interesse della Svizzera. Altri temi chiave del nuovo messaggio sono poi la valutazione dell'efficacia e il rendiconto trasparente dei risultati raggiunti e degli eventuali ostacoli. La cooperazione internazionale della Svizzera si basa sui risultati ed ognuno dei crediti quadro prevede obiettivi di efficacia che rendono possibile un controllo qualitativo e quantitativo dei risultati raggiunti. Ad esempio il messaggio prosegue la prassi della CI svizzera consistente nel far valutare ad intervalli regolari le proprie attività da osservatori indipendenti e nel comunicare l'esito di tale analisi. I crediti quadro autorizzati, pari a 11,11 miliardi di franchi per il quadriennio preso in considerazione nel messaggio, tengono conto del programma di stabilizzazione 2017–2019 adottato dal Consiglio federale.

3.4.2 Aiuto umanitario

Sfide: 125 milioni di persone dipendono oggi dall'aiuto umanitario. Circa la metà è stata costretta a lasciare la propria terra d'origine a causa di crisi, conflitti o catastrofi. La sola Turchia ospita 2,7 milioni di profughi ed è dunque il Paese che ne ha accolto di più. Diverse regioni africane sono straziate da conflitti, siccità e inondazioni provocate dal cambiamento climatico. La caratteristica delle maggiori crisi umanitarie attuali è che durano a lungo. Spesso le persone dipendono dall'aiuto internazionale per anni o addirittura per decenni. Si stima che in tutto il mondo siano necessari 20 miliardi di franchi per aiutare i casi di emergenza, cioè cinque volte di più di un decennio fa. Anche nel 2016 si è riusciti ad aiutare solo la metà di queste persone. Per rompere il circolo vizioso delle crisi e catastrofi concatenate, la Svizzera investe sempre più nella prevenzione e nella riduzione dei rischi. Ad esempio contribuisce finanziariamente al «Pandemic Emergency Financial Facility», il programma sviluppato dalla Banca mondiale e dal settore privato dopo la crisi di ebola al fine di stanziare per tempo i fondi necessari alla lotta contro le malattie trasmissibili.

La Svizzera al vertice umanitario mondiale (WHS): a maggio, al vertice umanitario mondiale di Istanbul, i governi, le organizzazioni umanitarie e la società civile hanno cercato soluzioni alle sfide umanitarie più urgenti. La Svizzera, rappresentata dal consigliere federale Burkhalter, si è impegnata su tre fronti prioritari: 1. il rispetto del diritto internazionale umanitario, dei diritti dell'uomo, dei diritti dei profughi e della protezione della popolazione civile; 2. la prevenzione delle crisi, l'intervento

a lungo termine sulle cause dei conflitti e l'impegno politico per risolvere i conflitti armati; 3. la reazione della comunità internazionale ai conflitti armati, alle crisi e alle deportazioni forzate che ne risultano. Un risultato concreto del WHS è il «Grand Bargain», una convenzione non vincolante tra i maggiori finanziatori umanitari, tra i quali la Svizzera, e le organizzazioni umanitarie al fine di migliorare l'efficacia e la qualità dell'aiuto umanitario. Inoltre è stato rivalutato il ruolo del settore privato. In tale contesto il CICR e l'ACNUR hanno fondato il «Global Humanitarian Lab» con il sostegno della Svizzera. In collaborazione con le università e con il settore privato, questo ente è chiamato a sviluppare prodotti e servizi innovativi per le attività umanitarie.

La cooperazione multilaterale e il sostegno alle organizzazioni partner: nel 2016 circa i due terzi dei mezzi finanziari dell'aiuto umanitario svizzero (DSC/AU) sono confluiti nella cooperazione con le organizzazioni partner multilaterali, in particolare il CICR, il Programma alimentare mondiale (PAM) e l'ACNUR. Il CICR, quale organizzazione indipendente, neutrale e imparziale, svolge un ruolo chiave in numerose zone di conflitto. La Svizzera coopera strettamente con il CICR e nel 2016 ha assunto la presidenza del «Donor Support Group» al fine di sostenere il Comitato nella ricerca dei mezzi necessari. Oltre ai contributi finanziari, la Svizzera mette a disposizione delle organizzazioni partner multilaterali specialisti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA). Nell'anno in rassegna 14 specialisti del CSA hanno lavorato per l'ACNUR e per il PAM. Tre idrologi hanno ad esempio potuto contribuire a migliorare le strutture per l'acqua potabile e di scarico nei campi profughi dell'ACNUR in Grecia.

Aiuto umanitario nel quadro della crisi in Siria: il conflitto armato in Siria è scoppiato nel marzo di cinque anni fa. La situazione umanitaria per la popolazione continua ad essere catastrofica (cfr. n. 2.2). In occasione della conferenza sulla Siria tenutasi a Londra a febbraio, il presidente della Confederazione Schneider-Ammann ha garantito altri 50 milioni di franchi all'aiuto umanitario nelle regioni in crisi. Dall'inizio del conflitto la Svizzera ha messo a disposizione 250 milioni di franchi per gli aiuti in Siria e nei Paesi limitrofi, sostenendo in particolar modo il CICR, le organizzazioni umanitarie dell'ONU e le ONG internazionali, fornendo contributi finanziari e mettendo a disposizione delle organizzazioni esperti del CSA. Inoltre la DSC/AU realizza progetti propri: a luglio il delegato per l'aiuto umanitario ha ad esempio consegnato dodici nuove ambulanze alla Mezzaluna Rossa Siriana Araba (SARC) che ne aveva urgentemente bisogno per far fronte alle distruzioni belliche, agli attacchi agli ospedali e all'enorme numero di vittime. Altri 66 milioni di franchi verranno versati nel 2017 per l'aiuto umanitario sul posto e per consolidare l'autonomia economica della popolazione.

Impegno in Ucraina: dal 2015 la Svizzera rifornisce le aziende idriche nella regione di Donetsk. Queste a loro volta forniscono acqua potabile alla maggior parte delle città su ambo i lati della linea di contatto tra le zone controllate da una parte dalle forze governative e dall'altra dalle forze non governative. La Svizzera continua ad essere l'unico Paese che organizza trasporti umanitari attraverso la linea di contatto. A maggio ha avuto luogo il quarto trasporto umanitario: la Svizzera ha fornito sia con camion sia con il treno 720 tonnellate di materiale di soccorso per la depurazione dell'acqua potabile nonché materiale medico e farmaci per gli ospedali in ambe-

due le zone. I rifornimenti inviati nel 2016 hanno garantito a 3,9 milioni di persone l'accesso all'acqua potabile. Migliaia di persone hanno beneficiato inoltre dei pezzi di ricambio per sostituire equipaggiamenti medici obsoleti o danneggiati.

Intervento immediato dopo il terremoto nell'Ecuador e l'uragano Matthew ad Haiti: il grave sisma di magnitudo 7,8 sulla scala Richter ha colpito l'Ecuador il 16 aprile causando migliaia di morti e notevoli danni nelle zone costiere. Nelle dodici ore successive il delegato per l'aiuto umanitario ha inviato nelle aree colpite esperti stazionati in Colombia e Bolivia, seguiti dopo poco da altri specialisti CSA svizzeri. Il nostro Paese ha messo a disposizione acqua potabile per circa 30 000 persone nella regione colpita. Haiti è il Paese caraibico più devastato dall'uragano Matthew di ottobre. La DSC/AU ha inviato immediatamente una squadra della CSA tra cui specialisti per alloggi d'emergenza, acqua e approvvigionamento sanitario, logistica e sicurezza. Poiché Haiti è uno dei Paesi prioritari della DSC, la Svizzera disponeva già di numeroso personale specializzato sul posto che ha potuto essere mobilitato per prestare l'aiuto d'emergenza. In tal modo è stato possibile installare impianti mobili per il trattamento delle acque che hanno permesso di fornire ogni giorno acqua potabile a circa 12 000 persone. Il 17 ottobre un'altra squadra della CSA si è recata in volo ad Haiti con 60 apparecchi WATA per la produzione di cloro. Questi permettono di produrre cloro a sufficienza per depurare l'acqua proteggendo così la popolazione dal contagio da malattie trasmissibili con l'acqua, ad esempio il colera. Inoltre 4500 teloni sono stati acquistati a Santo Domingo e poi trasportati via terra ad Haiti per essere donati nelle zone colpite dalla catastrofe. In una seconda fase verrà messo a disposizione dei sinistrati altro materiale acquistato a Santo Domingo – più di 3000 lamiere per tetti, assi e utensili – per ricostruire le case. In tal modo la Svizzera sostiene non solo il mercato locale bensì anche l'iniziativa individuale dei sinistrati. Nel complesso sono stati messi a disposizione 2,6 milioni di franchi per l'aiuto immediato: ciò ha permesso di aiutare 100 000 persone.

Aiuto alla popolazione nei focolai di crisi nell'Africa subsahariana: i combattimenti di quest'estate tra gruppi politici rivali nel Sudan del Sud hanno indotto alla fuga migliaia di persone. La situazione umanitaria, già desolata, si è aggravata (cfr. n. 2.2). La Svizzera ha dunque deciso di stanziare altri due milioni di franchi per la popolazione bisognosa. Altri tre milioni di franchi sono stati accordati per la popolazione dell'Africa del Sud e dei Paesi intorno al lago Ciad, in particolare nella Nigeria del Nord e nel Niger. Nella Nigeria del Nord è stato così possibile sostenere in maniera determinante in particolare un programma di contributi in contanti del CICR che permette ai beneficiari di comprare beni di prima necessità nei mercati locali e sostenere così l'economia locale. In Africa del Sud, dove la siccità dovuta a El Niño ha causato la malnutrizione di 32 milioni di persone, la DSC/AU ha fornito contributi finanziari al PAM e ha messo a disposizione dell'Organizzazione un esperto CSA che ha coadiuvato il coordinamento del programma di emergenza regionale.

Conclusione del programma di ricostruzione nel Caucaso del Sud: la DSC/AU è attiva nel Caucaso del Sud dal 1988, quando un sisma ha devastato il nord dell'Armenia. Quale parte della strategia di cooperazione svizzera 2013–2016, ha aiutato l'Armenia a potenziare le capacità di salvataggio a favore di 1,75 milioni di persone, nel complesso il 65 per cento della popolazione. In Georgia più di 420

famiglie sinistrate hanno potuto tornare nelle case nuove o riparate dalla DSC/AU. Più di 7700 persone beneficiano inoltre dal 2013 del ripristino di sette edifici (scuole ed asili). 27 000 persone beneficiano della migliore prevenzione dalle catastrofi in sei comuni montani. Inoltre il servizio di soccorso montano creato nel 2013 in Georgia è stato consolidato grazie al know-how svizzero. Il programma della DSC/AU nel Caucaso del Sud si è concluso nel 2016.

Riduzione dei rischi di catastrofe: la DSC/AU ha svolto nel 2016 anche programmi di riduzione del rischio di catastrofi incentrandosi sul consolidamento di governi locali e comuni. A livello multilaterale la DSC/AU ha lavorato soprattutto con il Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), la piattaforma della Banca mondiale che sostiene a livello finanziario e tecnico i Paesi in sviluppo affinché possano prepararsi meglio ad affrontare i rischi di catastrofi naturali. Dal 1° luglio la Svizzera ha assunto la presidenza del gruppo di consulenti della GFDRR concentrandosi maggiormente sulle zone urbane a rischio, sulla creazione di sinergie e sulla collaborazione con altri fondi e organizzazioni nell'ambito del cambiamento climatico.

*Aiuto umanitario e questioni riguardanti le minoranze*³⁸: la protezione delle minoranze, anche religiose, è un aspetto importante della politica estera svizzera. I beneficiari sono soprattutto persone che risultano più vulnerabili a causa della loro appartenenza ad una minoranza. Molti conflitti negli anni passati sono stati contraddistinti dalle divergenze tra gruppi religiosi o etnici. In tali contesti l'aiuto umanitario corre il rischio di essere accusato di parzialità e progetti già in atto, come ad esempio la cura di feriti gravi, viene perciò ostacolata. Quel che nel 2016 è successo nella città di Aleppo, messa sotto assedio, ne è solo l'esempio più attuale.

Gli operatori, per non essere ritenuti parziali, devono dunque rispettare in modo rigoroso i principi umanitari descritti anche nel messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020, cioè umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Il loro rispetto non solo è una condizione fondamentale affinché l'accesso sia sicuro, ma giova anche ai beneficiari che, se considerati un gruppo privilegiato, possono diventare bersagli di atti di repressione. L'aiuto umanitario è indiscriminato e basato sul criterio della vulnerabilità. In svariati contesti attuali i membri di minoranze, ad esempio cristiani, curdi, yazidi, turcomanni o rohingya vengono aiutati dagli operatori umanitari in base alle esigenze individuali. L'aiuto umanitario può aiutare ad abolire le tensioni tra i diversi gruppi. Determinati interventi favoriscono la capacità di resistenza (resilienza) delle popolazioni locali poiché prevengono o possono ridurre i conflitti tra le diverse comunità. L'aiuto umanitario della Svizzera si impegna in quest'ottica in vari progetti tra l'altro in Siria, Iraq e in Libano.

Uno di questi è il programma «Livelihood Restoration in Crisis Affected Communities» del PNUS, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, che la Svizzera sostiene in Siria con cinque milioni di franchi. Il programma ha lo scopo di rafforzare la resilienza della popolazione locale, sia dei profughi sia dei residenti, e dunque di promuovere la conservazione della molteplicità culturale e lo scambio nei e tra i comuni. In concreto, i progetti prevedono il ripristino di infrastrutture per

³⁸ L'impegno svizzero a favore di minoranze, anche religiose, nel contesto della politica di pace è trattato al capitolo 3.3.4 Priorità tematiche.

l'approvvigionamento di base e idrico, di scuole e centri sanitari. Il programma PNUS viene svolto in Homs, nei dintorni di Damasco, a Lattakia e a Tartus, dove esiste molteplicità etnica e religiosa. La ricostruzione del paese di Maalula ad esempio, rimasto per vari mesi sotto il controllo dell'organizzazione Stato islamico e in parte distrutto, è sostenuta dal progetto del PNUS. A Maalula vivono diversi gruppi religiosi. La maggioranza dei cristiani appartiene alla chiesa greco-ortodossa. Il PNUS aiuta la popolazione a rimuovere le macerie delle case distrutte dai combattimenti e a ricostruire le abitazioni secondo le consuetudini tradizionali.

In Iraq la Svizzera contribuisce con 1,5 milioni di franchi ad un progetto dell'organizzazione umanitaria «Save the Children» per più di 12 000 bambini e 7000 adulti nel comune di Ghanaqin (Diyala) volto a proteggere i bambini, i loro diritti, la formazione scolastica e a fornire sostegno psicosociale. Gli abitanti di Khanaqin, uno dei comuni più antichi dell'Iraq, costituiscono un ricco mosaico etnico-religioso. Il comune è abitato da famiglie curde, arabe e turcomanne. Oltre ai sunniti e agli sciiti, vi sono altre minoranze religiose.

La Svizzera inoltre attua anche misure dirette al fine di migliorare la gestione delle acque da parte del reparto regionale del relativo ministero libanese nella piana del Beeka. Gli abitanti della regione, per lo più sciiti e cristiani, sono sottoposti a crescenti tensioni a causa dell'arrivo di circa 380 000 profughi, per la maggior parte siriani sunniti, aggravate anche dalle problematiche relative all'accesso all'acqua potabile. I 4,1 milioni del progetto servono ad aiutare a prevenire eventuali conflitti.

3.4.3 Cooperazione bilaterale allo sviluppo³⁹

Nel 2016 la cooperazione bilaterale allo sviluppo è stata adeguata al nuovo messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020. Lo sviluppo sostenibile a livello mondiale, la riduzione della povertà, la lotta ai conflitti e alle crisi, la gestione sostenibile delle risorse naturali e la salvaguardia dei diritti dell'uomo sono dunque state poste al centro delle sue attività. In media 35 milioni di franchi sono stati messi a disposizione ogni anno dei sette programmi regionali in Africa, Asia e America latina. I quindici programmi per Paesi hanno potuto disporre in media di 20 milioni di franchi. Nel 2016 dodici dei 21 Paesi o regioni partner erano ritenuti fragili.

Impegno in contesti fragili: una parte sempre più numerosa di persone molto povere vive in contesti fragili. La Svizzera, con i suoi programmi di cooperazione che tengono conto della situazione di conflitto, contribuisce a promuovere la pace, i diritti dell'uomo e il consolidamento di istituzioni statali, ad esempio nel Corno d'Africa, nell'Africa occidentale o in Honduras. Inoltre copresiede la rete internazionale sui conflitti e sulle situazioni di fragilità in seno al Comitato per la cooperazione allo sviluppo dell'OCSE. In tale contesto nel 2016 ha fornito un contributo importante alla «Stockholm Declaration on Fragility and Building Peace in a Changing World». Al vertice dei ministri dell'«International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding», tenutosi a Stoccolma, il consigliere federale Burkhalter, di fronte

³⁹ La cooperazione bilaterale allo sviluppo nelle regioni in crisi dalla Siria al Sahel è trattata in modo approfondito al n. 2.

alle crisi globali ed ai problemi di sicurezza, ha invitato a non trascurare la cooperazione allo sviluppo a lungo termine al fine di prevenire violenze e a mantenere vivo l'impegno in contesti fragili. Il messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020 tiene conto di questo invito.

Partenariati pubblico-privati per lo sviluppo: la collaborazione tra la DSC e il settore privato è stata rafforzata nel 2016. In particolare la DSC si è impegnata a favore di una maggiore chiarezza strategica ed operativa. Ciò le permette di sondare più forme di collaborazione e di aumentare il numero e la portata dei partenariati per lo sviluppo pubblico-privati controllando in modo più efficace gli obiettivi di sviluppo grazie all'accesso a competenze e risorse del settore privato. Particolarmente degni di menzione sono partenariati quali il progetto con Nestlé e con il ministero vietnamita dell'agricoltura per ridurre l'impronta idrica della produzione di caffè nel Paese; iniziative con più attori, come la Swiss Capacity Building Facility, in cui tra gli altri Swiss Re, Crédit Suisse e Zurich Foundation offrono assistenza tecnica agli istituti finanziari nei Paesi in via di sviluppo e li sostengono nella ricerca di finanziamenti presso gli investitori; partecipazione a fondi globali, come la «Drugs for Neglected Diseases Initiative», che riunisce decine di partner pubblici e privati per sostenere la ricerca di trattamenti contro le malattie tropicali rare. La partecipazione a forum pubblico-privati promuove il dialogo politico tra i diversi operatori impegnati nella cooperazione allo sviluppo, ad esempio sulla questione dell'acqua.

Formazione: in ambito formativo, tanto nella formazione di base quanto nella formazione professionale, la Svizzera dispone di esperienze e know-how riconosciuti a livello internazionale. Nel 2016 ha esteso il proprio impegno nel settore formativo e ha sostenuto 29 Paesi, in sviluppo o in transizione. L'avvio del comitato dei donatori per la formazione professionale su base duale ha costituito un momento fondamentale nella cooperazione con altri donatori. Nella cooperazione bilaterale allo sviluppo la Svizzera si impegna a favore di programmi inclusivi contribuendo così alla riduzione della povertà, delle disuguaglianze e alla prevenzione di conflitti. Infatti una formazione di buona qualità permette alle persone di partecipare alla costruzione della società e alla vita economica, di avere nuove prospettive e di superare momenti difficili. La cooperazione nel settore formativo è stata potenziata anche in contesti fragili: in Kenya, ad esempio, sono stati finanziati corsi professionali per giovani in un campo profughi. In Bosnia ed Erzegovina è stato possibile aumentare il tasso di mediazione di un posto di lavoro per disoccupati dal 15 al 40 per cento, mentre il 35 per cento delle scuole professionali ha introdotto un modello di formazione che si ispira a quello duale e più di 3900 giovani hanno trovato un impiego. In molti Paesi partner della Svizzera la popolazione è in maggioranza costituita da giovani. Se da una parte questo può comportare il rischio di insufficienti prospettive personali e professionali per molti, dall'altra può anche rappresentare un grande potenziale per lo sviluppo. In tale contesto dall'estate 2016 la DSC sta elaborando una strategia formativa con cui intensificare la complementarità della formazione di base e professionale nei Paesi partner, che presenterà poi affinché venga approvata.

Africa meridionale, orientale e settentrionale, Territorio Palestinese Occupato: nei Paesi e nelle regioni prioritari Mozambico, Tanzania, Territorio Palestinese Occupato, Africa meridionale, Grandi Laghi, Corno d'Africa e Africa settentrionale la Svizzera ha concentrato la propria cooperazione bilaterale in primo luogo su sanità,

sviluppo rurale e governance. La crisi dei profughi e gli obiettivi dell'Agenda 2030 hanno concentrato l'attenzione sulle questioni della migrazione, della formazione professionale dei giovani e sull'integrazione di questi ultimi nel mercato del lavoro. Un credito supplementare, approvato dal Parlamento a settembre 2015 al fine di attenuare la crisi dei profughi, è stato impiegato in Somalia e in un campo di profughi nel nord del Kenya per finanziare corsi di formazione professionale per giovani. In Tunisia la Svizzera ha consolidato il proprio ruolo di donatrice principale nel quadro del partenariato in materia di migrazione e insieme all'UE copresiede un gruppo di coordinamento delle organizzazioni partner. Il partenariato in materia di migrazione ha permesso di approfondire i dialoghi con il governo tunisino. La Svizzera ha sostenuto diversi progetti a favore della protezione di profughi e migranti, uno dei quali al fine di elaborare una legge sull'asilo in Tunisia. I programmi svizzeri sono svolti da tre dipartimenti federali: il DFAE, cioè la Direzione politica e la DSC, il DEFR, cioè la SECO, e il DFGP, cioè la SEM.

Africa occidentale: come hanno mostrato l'attentato di Ouagadougou a gennaio, il deterioramento della sicurezza nella regione del lago di Ciad e le violenze nell'attuazione dell'accordo di pace nel Mali, la regione resta fragile e il livello di estremismo violento elevato. Le elezioni nel Niger e nel Ciad, svoltesi in modo non ineccepibile, i modesti progressi della transizione nel Burkina Faso e gli ostacoli che rallentano il processo di pace nel Mali lasciano pensare che ci saranno altre crisi nella regione. Nel Benin invece si registrano progressi, grazie alla generale accettazione delle elezioni. Nel 2016 la DSC ha elaborato nuove strategie di cooperazione per il periodo dal 2017 al 2020 per il Mali, il Benin e il Burkina Faso. Queste strategie sono adeguate al contesto: non solo tengono conto della fragilità dei Paesi citati ma si concentrano in ampia parte sui giovani. Tale approccio è utilizzato nei tre settori di lavoro più importanti nella regione: la formazione di base e professionale, la governance e lo sviluppo rurale.

America latina e Caraibi: la Svizzera ha portato avanti il proprio impegno in Bolivia, in America centrale, a Cuba e ad Haiti in un contesto regionale caratterizzato dal peggioramento delle prospettive economiche in conseguenza di una crescita modesta dovuta alla crisi dei prezzi per le materie prime e alla scarsa diversificazione economica. Ha tentato di agevolare l'accesso all'innovazione tecnica, alla formazione professionale, ai servizi finanziari e ai mercati e dunque di favorire lo sviluppo di attività economiche stabili, l'incremento della produttività e l'aumento di reddito della popolazione. In Bolivia ad esempio il reddito di 7400 unità di produzione e persone dalle fasce di popolazione più povere è aumentato del 20 per cento. Sia le richieste della società civile a seguito degli abusi di potere e dei casi di corruzione, sia le tendenze centralistiche ed in parte autoritarie di alcuni governi mostrano chiaramente come sia importante che la Svizzera continui ad impegnarsi a favore di una buona governance e del rispetto dei diritti dell'uomo sostenendo organizzazioni della società civile e promuovendo la co-gestione e dibattiti aperti e integrativi.

Asia orientale: la Svizzera si occupa prioritariamente dei Paesi e delle fasce di popolazione più povere escluse dalla rapida crescita economica e dal benessere in aumento. Sostenendo una buona governance anche nel 2016 ha promosso condizioni quadro per democrazie stabili, il rispetto dei diritti dell'uomo e solide società civili. In particolare nel Myanmar, che si sta aprendo politicamente, e in Mongolia la

Svizzera ha potuto sostenere il cambiamento politico. Nel Laos e in Cambogia si è impegnata perché il governo debba rendere conto al popolo del suo operato e per i diritti di partecipazione del popolo. Nei Paesi citati anche nel 2016 la DSC, grazie a programmi di formazione professionale, ha apportato un contributo sostanziale allo sviluppo di un settore fino ad oggi poco riconosciuto e molto trascurato, creando così prospettive per giovani provenienti dalle fasce sociali più basse. L'impegno per un migliore accesso a servizi sanitari qualitativamente adeguati, soprattutto per bambini e donne incinte, rappresenta un investimento nel futuro dei Paesi e in uno sviluppo sociale più equo. In Asia orientale i piccoli contadini assumono un ruolo importante nella sicurezza alimentare e nella lotta contro l'elevato tasso di malnutrizione cronica. Per questo motivo la DSC si impegna per un'alimentazione equilibrata, condizioni di vita più favorevoli grazie ad un migliore accesso alla terra e alla tutela dei diritti fondiari nonché a forme di produzione sostenibili.

Asia meridionale: a causa del suo peso demografico e dalla sua situazione geopolitica, la regione assume un ruolo importante sullo scacchiere internazionale. Gli Stati partner della Svizzera – Afghanistan, Bangladesh, Nepal e Pakistan – presentano livelli di sviluppo molto differenti e diverse forme di crisi e fragilità. In Afghanistan è stato possibile proseguire le attività di sviluppo della comunità internazionale e della Svizzera nonostante lo scoppio di nuovi, intensi conflitti armati. Nel Nepal è stata data la priorità al programma di ricostruzione dopo il sisma nella primavera del 2015. Tuttavia, a causa della crisi economica e di governo protrattasi svariati mesi, l'attuazione dei programmi di sviluppo ha subito ritardi. Nel Bangladesh è stato possibile fare progressi nel consolidamento e nella modernizzazione del sistema di formazione professionale nonostante la crisi di governo si sia arenata. Tutti i Paesi partner nella regione devono affrontare importanti sfide in materia di buona governance e di diritti dell'uomo.

3.4.4 Programmi globali e ricerca

I cambiamenti climatici, la crisi alimentare e idrica, i rischi sanitari e la migrazione offuscano le prospettive di sviluppo dei Paesi poveri. La DSC affronta queste sfide mondiali con i suoi cinque programmi tematici globali – sicurezza alimentare, cambiamento climatico, acqua, sanità nonché migrazione e sviluppo.

*Acqua*⁴⁰: dalla sua adesione all'Agenda 2030, la Svizzera si impegna per la creazione di un meccanismo di monitoraggio e resoconto sugli sviluppi raggiunti nel settore idrico in collaborazione con l'UN Water e altre organizzazioni dell'ONU. Ha confermato il proprio impegno e la propria posizione internazionale per quel che riguarda le questioni idrica e della sicurezza. I primi risultati dei lavori del gruppo internazionale ad alto livello per l'acqua e la pace, avviato alla fine del 2015 dalla Svizzera, sono stati presentati all'Assemblea generale dell'ONU 2016 a New York. Insieme alle attività connesse al ruolo di facilitatore politico nelle questioni riguardanti le acque transfrontaliere, la Svizzera sostiene progetti innovativi in particolare in Vicino Oriente e in Asia centrale, come quello dell'Organizzazione mondiale della

⁴⁰ Cfr. n. 3.3.7, Diplomazia dell'acqua.

meteorologia (OMM) per lo sviluppo di una banca di dati idrologica con la quale agevolare decisioni politiche tra Stati limitrofi allo scopo di prevenire conflitti. Per quel che riguarda lo smaltimento di rifiuti liquidi provenienti da processi di depurazione delle acque, la Svizzera si impegna insieme al settore privato nello sviluppo di soluzioni innovative per gli agglomerati dei Paesi in sviluppo. Nel quadro della convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) sulla protezione e sull'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, la Svizzera ha sostenuto i lavori per migliorare la gestione delle risorse idriche transfrontaliere e proteggere le acque sotterranee, i laghi e gli ecosistemi acquatici. A novembre ha inoltre organizzato a Ginevra il quarto incontro dei Paesi parte del Protocollo «acqua e sanità» dell'UNECE.

Cambiamento climatico: dopo la firma della Convenzione di Parigi nel 2015, che ha rappresentato un progresso sostanziale, durante i negoziati multilaterali la Svizzera si è dedicata alla preparazione dell'attuazione della Convenzione. Oltre al continuo impegno negli organi direttivi del Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF) e del fondo di adeguamento, quale membro del consiglio di amministrazione ha contribuito allo sviluppo istituzionale del Fondo verde per il clima (Green Climate Fund, GCF) nella fase decisiva della sua realizzazione. Inoltre, al di là del contributo al fondo climatico, la Svizzera sostiene i Paesi in sviluppo anche con altri programmi nella pianificazione e nell'attuazione di misure di protezione del clima e di adeguamento. Ad esempio ha avviato nuovi progetti di cooperazione il cui scopo è da una parte rafforzare la capacità di città di affrontare le conseguenze del cambiamento climatico e dall'altra offrire consulenza nella progettazione di modalità di sviluppo urbano a bassa emissione di carbonio. Quale membro della Coalizione per il clima e l'aria pulita (Climate and Clean Air Coalition, CCAC), la Svizzera condivide le esperienze fatte nella riduzione di sostanze nocive con l'obiettivo di trarne molteplici benefici, in particolare in ambito sanitario. Nel quadro della 22^a Conferenza degli Stati parte alla Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici in Marocco si è peraltro impegnata a favore di una mobilitazione della società civile e della gioventù per gli obiettivi climatici.

Sicurezza alimentare: attraverso organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FISA) e l'Unione Africana, nel 2016 la Svizzera ha sostenuto l'elaborazione e l'attuazione di nuove politiche e direttive volontarie per migliorare le condizioni quadro dei piccoli coltivatori di Paesi africani e asiatici, ad esempio per quanto riguarda la garanzia dei diritti fondiari, sistemi di consulenza più efficaci e la disponibilità di migliori sementi e sostanze ausiliarie. Inoltre ha sostenuto l'elaborazione di strategie di riduzione delle perdite alimentari e promosso innovazioni come i servizi di informazione su telefonia mobile o i videoprogrammi di formazione per agricoltori. Quale membro del consiglio di amministrazione nel partenariato di ricerca agraria internazionale (CGIAR), la DSC ha voce in capitolo nella strutturazione di programmi di ricerca agraria internazionali. Negli anni scorsi si è impegnata a fondo per lo sviluppo di nuovi tipi di piante resistenti ai cambiamenti climatici.

Sanità: nel 2016 la Svizzera ha presieduto il consiglio esecutivo dell'UNAIDS assumendo un ruolo importante nel dialogo politico in materia di sanità e diritti sessuali e riproduttivi (cfr. n. 3.5.4). In particolare ha contribuito alle decisioni

concrete del consiglio esecutivo per quel che riguarda la probabile carenza di finanziamento di UNAIDS. Inoltre, quale co-facilitatore dell'incontro CAS a livello ministeriale sull'AIDS a giugno, ha contribuito in modo determinante all'approvazione di una dichiarazione politica. Nel 2016 la Svizzera ha assunto inoltre un ruolo pionieristico nella ricerca internazionale di un meccanismo globale per il coordinamento e il finanziamento di ricerca e sviluppo di prodotti medici per curare malattie presenti soprattutto in Paesi in sviluppo. Un primo successo, al quale la Svizzera ha contribuito direttamente, è costituito dalla creazione di un osservatorio globale di ricerca e sviluppo e dalla realizzazione di progetti di ricerca innovativi. Grazie al ruolo attivo della Svizzera è stato possibile convincere anche i Paesi BRICS a contribuire al finanziamento dei progetti di ricerca.

*Migrazione e sviluppo*⁴¹: la questione della migrazione è stata inserita in vari obiettivi dell'Agenda 2030. Ora si tratta di passare alla realizzazione. In occasione del vertice ONU sui profughi e sui migranti tenutosi a New York nell'anno in rassegna, la Svizzera ha appoggiato la necessità di affrontare le sfide a breve termine dei flussi migratori anche con soluzioni a lungo termine basate sullo sviluppo, al fine di combattere la mancanza di prospettive delle vittime delle numerose crisi e dei conflitti. La Svizzera persegue già tale approccio globale nella politica della migrazione: ad esempio, ha iniziato ad intensificare la cooperazione con lo Sri Lanka ponendo al centro dell'attenzione comune le questioni della migrazione occupazionale, del rientro e della rappacificazione. Tuttavia il fenomeno della migrazione presenta diverse facce e nella maggior parte dei casi i migranti con il loro lavoro coadiuvano a promuovere il benessere sia nel Paese di residenza sia in quello di provenienza contribuendo in tal modo in maniera determinante allo sviluppo sostenibile. A sua volta la Svizzera sostiene questo contributo. Nei Paesi di destinazione dei migranti nel Vicino Oriente ad esempio la Svizzera ha sostenuto la buona prassi nel reclutamento di forza lavoro proveniente dai Paesi in sviluppo. A vari livelli e coinvolgendo il settore privato, la DSC si impegna inoltre a consolidare la formazione professionale non solo per lo sviluppo locale ma anche in relazione al movimento migratorio regolare.

Ricerca sulle sfide globali: come afferma l'Agenda 2030, la ricerca e l'innovazione assumono un ruolo decisivo nella riduzione della povertà e nella transizione verso uno sviluppo sostenibile globale. I lavori di ricerca della DSC perseguono l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile mondiale. Il «Swiss Programme for Research on Global Issues for Development» (r4d), un programma congiunto della DSC e del Fondo nazionale svizzero (FNS), finanzia attualmente 41 progetti cui partecipano gli enti di ricerca di 42 Paesi africani, asiatici e latinoamericani. Il programma intende procurare nuove scoperte scientifiche rilevanti per la questione dello sviluppo e metterle a disposizione degli organi decisionali. La DSC è favorevole allo scambio tra attori provenienti dall'ambito scientifico, da quello politico e dalla prassi al fine di promuovere una riflessione comune sulla realizzazione dell'Agenda 2030.

⁴¹ Cfr. in merito anche n. 3.3.7, Fuga e migrazione.

3.4.5 Cooperazione multilaterale allo sviluppo

La cooperazione svizzera allo sviluppo ha proseguito e intensificato la stretta cooperazione con le organizzazioni partner prioritarie nel settore multilaterale. In tal modo la Svizzera fornisce un importante contributo finanziario a favore del programma di sviluppo dell'ONU (UNDP) per la prevenzione delle crisi, la ricostruzione e il consolidamento di istituzioni statali, programma che fa da ponte tra gli interventi umanitari e quelli per lo sviluppo. Al fine di promuovere la parità tra i sessi, la Svizzera ha inoltre fornito un sostegno all'organismo delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne (UN Women), così da consentirgli di aprire un ufficio di collegamento a Ginevra. Nel quadro del Consiglio economico e sociale dell'ONU (Economic and Social Council, ECOSOC), di cui ha assunto la vicepresidenza per un anno, la Svizzera ha presieduto il settore ECOSOC per gli affari umanitari, nell'ambito del quale i Paesi membri hanno avuto l'opportunità di esprimere il proprio parere per la prima volta dopo il vertice mondiale umanitario (WHS). Grazie all'efficiente direzione dei negoziati sulla risoluzione umanitaria, la Svizzera ha inoltre contribuito a trasporre in un quadro normativo i primi risultati del WHS. Nell'Assemblea generale e nell'ECOSOC la Svizzera si è impegnata per consolidare il sistema operativo dell'ONU sostenendo in autunno la risoluzione quadriennale dell'Assemblea generale sulla riforma del sistema.

Come già accade presso il FMI, in futuro la Svizzera condividerà il posto di direttore esecutivo della Banca mondiale (BM) alternandosi con la Polonia. La relativa convenzione è stata firmata a maggio ed entra in vigore nel 2020. La Svizzera continuerà a rappresentare il gruppo di voto nel comitato per lo sviluppo a livello ministeriale. Nel 2016 hanno avuto luogo i negoziati per la 18^a ricostituzione dei mezzi dell'organizzazione internazionale per lo sviluppo del GBM (IDA18). Le priorità maggiori per la Svizzera, cioè il cambiamento climatico, la parità tra i sessi, la fragilità e la creazione di posti di lavoro sono stati riconfermati quali argomenti particolari e completati con un quinto, la governance e la creazione di istituzioni. Il modello di finanziamento per l'IDA18 rappresenta un cambiamento di paradigma. Per la prima volta l'IDA avrà infatti accesso diretto ai mercati dei capitali e potrà in tal modo aumentare notevolmente la propria capacità di credito. Riconoscendo il fabbisogno globale di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, la Svizzera ha sostenuto questo intento. Inoltre ha sostenuto sin dall'inizio il processo di riforma dei nuovi standard ambientali e sociali per i progetti d'investimento del GBM adottati ad agosto e ne seguirà da vicino l'attuazione.

A gennaio ha avuto luogo a Pechino l'assemblea inaugurale della Banca asiatica di investimento per le infrastrutture (AIIB). Sono stati approvati numerosi documenti di riferimento, come ad esempio gli standard ambientali e sociali. Nel dibattito riguardante le strategie energetiche la Svizzera invita la Banca a concentrarsi sulla promozione di energie rinnovabili rinunciando a finanziare centrali a carbone e nucleari. Insieme al Regno Unito di Gran Bretagna, alla Polonia, alla Svezia, alla Norvegia, alla Danimarca e all'Islanda ha creato il gruppo di voto «Wider Europe». Attualmente la direzione del gruppo è affidata a una rappresentante del Regno Unito, mentre nel primo biennio (dal giugno 2016 al giugno 2018) una rappresentante della Svizzera deterrà la carica di vicedirettrice. Nel 2016 la Svizzera ha inoltre contribuito alla stabilità finanziaria e alla maggiore efficacia delle banche regionali di svilup-

po; ha continuato a sostenere il Fondo di sviluppo della Banca africana di sviluppo e nel quadro del programma di approvvigionamento idrico ha concentrato il suo impegno nelle zone rurali. Per quel che riguarda la ricostituzione del Fondo della banca asiatica di sviluppo (ADB), invece, si è occupata dello sviluppo del settore privato e della prevenzione di catastrofi naturali. Inoltre ha partecipato con un aumento di capitale alla riforma del settore privato della Società interamericana d'investimento.

3.4.6 Cooperazione con l'Europa dell'Est

Sostegno alla transizione: la Svizzera sostiene la transizione verso la democrazia e l'economia di mercato nei Balcani occidentali e in otto Paesi dell'ex Unione sovietica. Il credito quadro previsto a tal fine è utilizzato congiuntamente dalla DSC e dalla SECO. I deficit sul piano della democrazia e il modesto sviluppo economico continuano ad affliggere i Paesi balcanici occidentali. Inoltre è tuttora incerto se verranno integrati nell'UE in tempi brevi. Ciononostante l'UE continua ad essere il motore delle riforme attuali e future. In questi Paesi la Svizzera sostiene le riforme nei settori della democratizzazione, della decentralizzazione e della buona governance locale. In Serbia, ad esempio, nove comuni dell'est del Paese possono finanziare progetti comunali poiché hanno potuto raddoppiare le proprie entrate grazie all'introduzione di un'imposta sul patrimonio.

La Svizzera continua a sostenere le riforme avviate in questi Paesi nei settori della sanità, dell'approvvigionamento idrico, della protezione dell'ambiente e della formazione professionale. Un importante elemento di questo approccio è rappresentato dal sostegno agli sforzi dei Paesi di creare posti di lavoro che garantiscano un reddito sufficiente, soprattutto per i giovani, ai quali si vogliono offrire prospettive per un futuro nel proprio Paese. L'attuazione della dichiarazione UE e della Turchia del marzo 2016 mirante a porre fine ai flussi migratori irregolari, ha portato ad una diminuzione del flusso sulla rotta dei Balcani. La Svizzera, molto attiva durante la crisi, ha continuato le proprie attività nel quadro dei dialoghi sulla migrazione con la Serbia, la Bosnia e l'Erzegovina e il Kosovo, sostenendoli con progetti finanziati dalla SEM grazie ai quali dovrebbe essere assicurata una migliore gestione dei flussi migratori.

Il conflitto ucraino e la recessione in Russia hanno ripercussioni negative per l'economia dei Paesi dell'ex Unione sovietica sostenuti dalla Svizzera, peraltro già afflitti da deficit democratici e da una modesta crescita economica. Ciononostante è stato possibile ottenere importanti risultati nei settori dell'economia e della governance. Nei tre Paesi del Caucaso meridionale, vale a dire Armenia, Georgia e Azerbaigian, è stato possibile migliorare sostanzialmente la qualità e l'accesso ai servizi finanziari, alla consulenza agraria e alle cure veterinarie, il che ha generato un aumento della produttività. In Georgia le aziende che beneficiano di sostegno forniscono ai supermercati ormai il 53 per cento (vale a dire oltre 1400 tonnellate) del formaggio imballato in loco. Inoltre il numero di posti di lavoro e il reddito dei produttori sono aumentati. In Armenia l'aumento di produttività nella regione interessata dal progetto ha permesso di ridurre l'emigrazione in misura maggiore che

non nelle altre regioni. A seguito del sostegno al processo di fusione dei comuni, già 38 000 cittadini possono trarre profitto da servizi pubblici economicamente più efficienti e di migliore qualità grazie ad uno sportello unico («one-stop-shop») cui rivolgersi per le questioni amministrative. Anche nel Tagikistan è stata migliorata la situazione dello stato di diritto: le fasce povere della popolazione ricevono consulenza gratuita, conoscono i propri diritti e hanno perciò un migliore accesso a misure di protezione.

Contributo all'allargamento: mediante il contributo all'allargamento, dal 2007 la Svizzera partecipa alla riduzione delle disparità economiche e sociali all'interno dell'UE allargata, rafforzando al contempo le relazioni bilaterali con i nuovi Stati membri. Dal 2012 sono stati approvati 210 progetti della DSC e della SECO, per una cifra complessiva di un miliardo di franchi, a favore degli Stati che nel 2004 hanno aderito all'UE (UE-10). 80 di questi hanno potuto essere conclusi sul piano operativo. Finora è stato versato il 65 per cento dei fondi; si prevede inoltre che tutti i progetti raggiungeranno gli obiettivi nei tempi stabiliti. Gli effetti positivi diretti sulle relazioni bilaterali con gli Stati partner si riflettono nei migliori contatti politici e in partenariati, tra l'altro con autorità, istituti universitari e NGO. Inoltre la Svizzera sostiene l'integrazione dei nuovi membri UE nel mercato interno comunitario aumentandone così il potere d'acquisto e aprendo all'industria dell'export svizzera nuovi e interessanti mercati. I contributi hanno tra l'altro indotto riflussi finanziari che ammontano a circa 110 milioni di franchi (consistenti in mandati a ditte, consulenti, organizzazioni, università e associazioni svizzeri). Una valutazione esterna del contributo all'allargamento conclusasi alla fine di gennaio ha espresso un giudizio positivo sul programma globale che viene descritto come coerente sia dal punto di vista finanziario sia da quello contenutistico, nonché complementare ad altri programmi (dell'UE, del SEE/AELS e della Norvegia) volti a ridurre le disparità socioeconomiche. La rilevanza dei progetti analizzati in modo dettagliato è ritenuta perlòpiù buona o ottima. La Lituania costituisce un buon esempio in tal senso: negli anni Novanta la Svizzera aveva iniziato a finanziare l'equipaggiamento medico nei reparti di ostetricia e ginecologia del Paese. Questa collaborazione è stata proseguita con successo nel quadro dell'attuale contributo all'allargamento. 27 ospedali hanno beneficiato di finanziamenti, per un ammontare complessivo di circa 46 milioni di franchi per misure di risanamento energetico (isolamento, sistemi di riscaldamento e approvvigionamento idrico) e per moderni equipaggiamenti medici nelle sale parto. Le misure di formazione continua permettono inoltre al personale di assistere meglio i pazienti e usare correttamente gli strumenti. Al contempo gli ospedali ricevono un sostegno per la creazione di una banca dati dei pazienti. Queste misure hanno contribuito a ridurre sensibilmente la mortalità infantile e quella materna.

3.4.7 Partenariati istituzionali

Al fine di realizzare gli obiettivi della cooperazione internazionale e quelli dello sviluppo sostenibile sono necessarie soluzioni condivise da operatori statali, della società civile e dell'economia privata. Le ONG svizzere, le ditte private e altri centri di competenza forniscono contributi polivalenti alla cooperazione internazionale della Svizzera grazie alla loro perizia, ai programmi e alle attività aziendali. Nel

quadro di partenariati istituzionali la DSC sfrutta le competenze, il know-how e il margine di manovra di questi operatori per lo sviluppo sostenibile. I partenariati con le ONG svizzere rappresentano un importante perno strategico anche nel messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020. Grazie alle conoscenze, alle competenze tecniche e metodiche, all'esperienza e ai certificati di prestazioni di cui dispongono, le ONG svizzere sono partner importanti. La DSC sostiene i programmi delle ONG nei settori cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario e cooperazione con i Paesi dell'Est; le ONG li conducono in modo indipendente e complementare alle attività della DSC sfruttando le sinergie che ne derivano. Le esigenze poste ai programmi ONG sono molto elevate soprattutto in termini di effetti e risultati. Nel 2016 sono stati condotti dialoghi intensi per negoziare i contributi di programma per il 2017 e il 2018.

Le ONG svizzere tengono conto sempre più dell'Agenda 2030 e ridefiniscono di conseguenza le priorità programmatiche, modificando approcci collaudati alla luce di questo più ampio contesto e attribuendo nuove priorità ai programmi. Le ONG svizzere sono inoltre partner importanti nello svolgimento dei progetti della DSC aggiudicati nell'ambito di bandi di gara. Una parte essenziale della cooperazione consiste in un dialogo continuo e nello scambio tematico e tecnico di know-how. I partenariati istituzionali non sfruttano solo le competenze delle ONG ma le rafforzano al contempo. Il partenariato con la Croce Rossa Svizzera, ad esempio, ne sostiene le capacità al fine di promuovere un sistema sanitario di base, di affrontare il rischio di catastrofi, di fornire aiuto d'emergenza nelle crisi e di approfondire la collaborazione con il movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. I partenariati però permettono anche di consolidare i profili delle prestazioni unici nel loro genere delle ONG, come ad esempio nel caso di «Fondation Hirondelle» che mette a disposizione strumenti mediatici di qualità e imparziali in regioni in conflitto.

3.4.8 Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile è possibile solo armonizzando vari settori politici in base a determinati principi. Grazie alla preparazione ordinaria degli oggetti ad opera dei dipartimenti e al processo decisionale del Consiglio federale, le politiche settoriali possono tener conto di interessi diversi, pur rimanendo coerenti e rispettando gli obiettivi di politica estera. L'Agenda 2030 offre per la prima volta un quadro concertato politicamente e valido globalmente, sostenuto anche dalla Svizzera.

In svariate decisioni relative all'attuazione dell'Agenda 2030 da parte della Svizzera, il Consiglio federale ha precisato come concepisce la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile (PCSD)⁴²: la PCSD comprende una riflessione approfondita e un impegno particolare per definire i punti in comune tra settori politici scelti e strategicamente importanti. Dunque la PCSD è un principio strategico per l'attuazione dell'Agenda 2030 sia nel quadro delle relazioni internazionali sia tra le singole politiche settoriali all'interno della Svizzera. La questione della coerenza tuttavia

⁴² Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 del 27 gennaio 2016, messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 del 17 febbraio 2016 e svariate risposte a interventi parlamentari.

assume una valenza diversa a seconda del settore politico e della misura di attuazione e verrà approfondita, ai fini dell'integrazione dell'Agenda 2030 nella politica interna, durante una fase di transizione 2016/2017 stabilita dal Consiglio federale. Nel messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020 il Consiglio federale ha già delineato le priorità della propria politica di coerenza per lo sviluppo sostenibile a livello internazionale, cioè nei confronti dei Paesi in sviluppo, in transizione e emergenti. In futuro intende prestare particolare attenzione ai settori in cui la Svizzera e la sua piazza economica assumono un ruolo particolarmente significativo a livello globale e nei quali hanno pertanto una particolare responsabilità. Tra questi figurano i servizi finanziari, l'agro-alimentare, la chimica e i prodotti farmaceutici o il commercio di materie prime. Nell'adoperarsi per garantire una maggiore PCSD sul piano internazionale, il Consiglio federale e gli uffici federali responsabili si concentreranno dunque sulle priorità seguenti: 1. flussi finanziari e questioni fiscali, 2. ambiente, 3. commercio, investimenti e responsabilità d'impresa, 4. migrazione e 5. questioni sanitarie.

Date le relazioni estere della Svizzera, anche nel 2016 il Consiglio federale ha posto importanti basi per il futuro in materia di coerenza delle politiche di sviluppo: una di queste è l'elaborazione di un rapporto sui flussi finanziari abusivi e illeciti da Paesi in sviluppo, richiesta peraltro da vari postulati parlamentari⁴³. Il rapporto spiega i legami tra i flussi finanziari internazionali e il divario di benessere tra i Paesi con livelli di sviluppo diversi nonché il contributo della Svizzera ad un disciplinamento sostenibile e globale⁴⁴. Nel quadro di una riforma del diritto della società anonima, il Consiglio federale ha infine presentato proposte per aumentare la trasparenza dei pagamenti delle aziende che commerciano in materie prime al fine di contribuire anche in questo modo ad uno sviluppo economico globale e sostenibile⁴⁵.

Con questi ed altri sforzi volti a promuovere ulteriormente la politica di coerenza per uno sviluppo sostenibile a livello internazionale, il Consiglio federale segue una raccomandazione del peer review del CAS del 2013 che consigliava alla Svizzera di istituire un monitoraggio sistematico ed un'analisi dei settori politici nazionali ed internazionali aventi un impatto sui Paesi in sviluppo. Gli uffici federali responsabili dell'attuazione della cooperazione allo sviluppo svizzera cercano di osservare con maggiore attenzione e con strumenti adeguati le proprie attività operative a livello bilaterale e multilaterale sotto l'aspetto della politica di coerenza per lo sviluppo sostenibile, per impostarle di conseguenza e presentare un rapporto in merito. La Svizzera si allinea al gruppo dei Paesi più attivi in questo ambito. Questo impegno si riflette anche nel fatto che insieme alla Finlandia il nostro Paese assume il ruolo di guida in una comunità di lavoro di prassi PCSD (Community of Practice) che è stata fondata nel 2015 a complemento del relativo organo OCSE.

⁴³ Postulati 13.3533 / 13.3848 / 15.3920

⁴⁴ Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo.

⁴⁵ Messaggio del 23 novembre 2016 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (diritto della società anonima).

3.4.9 Monitoring e capacità di apprendimento

Per garantire l'efficacia della cooperazione internazionale, come la Svizzera si è prefissa, occorre fare in modo che i progetti diano i risultati sperati. La misurazione dell'efficacia è dunque parte integrante della cooperazione internazionale svizzera e dei suoi partner, giacché permette di mostrare come la situazione dei gruppi target sia migliorata grazie alla cooperazione internazionale della Svizzera. L'obiettivo resta quello di indicare sia l'impatto a breve termine che quello a lungo termine delle prestazioni fornite, di riflettere in modo autocritico sulle attività svolte e sulle difficoltà incontrate nell'attuazione e promuovere l'apprendimento istituzionale.

Il termine «impatto» è utilizzato per indicare i cambiamenti concreti derivanti da un progetto. Se osservati nel loro complesso, questi cambiamenti concreti mostrano l'efficacia degli sforzi. La prova della loro efficacia non è di per sé un obiettivo ma uno strumento con cui migliorare costantemente il lavoro della Svizzera e dei suoi partner e trarre insegnamenti da nuove esperienze. Riflettere criticamente sul successo di un progetto o sul suo insuccesso presuppone una cultura dell'apprendimento e la volontà di migliorare costantemente l'intervento. In linea di principio è necessario distinguere tra due tipi di strumenti: il monitoraggio e la valutazione. Il primo permette di raccogliere continuamente dati sul raggiungimento degli obiettivi in base agli indicatori selezionati. In questo modo la Svizzera valuta se un progetto ideato e implementato sta raggiungendo lo scopo e può modificarlo per tempo se non si sviluppa come previsto. Una valutazione invece è un'opinione esterna su uno o più progetti o su intere strategie. Valuta i risultati e indica l'efficacia del progetto o di un insieme di attività. Inoltre valuta l'importanza, l'efficacia e la sostenibilità sfruttando i dati del monitoraggio. Una valutazione pubblicata nel 2016 sull'impegno della DSC nella formazione di base, ad esempio, ha mostrato che le attività della Svizzera hanno un'elevata efficacia grazie alla sua esperienza e alla buona connettività. Una valutazione di questo genere ha mostrato che nel Burkina Faso il numero di classi bilingui tra il 2001 e il 2013 è aumentato da 78 a 677; al contempo ha mostrato anche che i progetti di formazione di base a livello nazionale potrebbero essere svolti in modo ancora più capillare. La DSC valuta ogni anno circa 120 progetti, che corrispondono al 10 per cento di tutto l'insieme. Queste valutazioni sono svolte personalmente dai responsabili di progetto della DSC o vengono affidate ad esterni.

La DSC svolge inoltre ogni anno cinque grandi valutazioni indipendenti che interessano sempre un insieme di progetti, nella maggior parte dei casi concernente uno dei principali ambiti tematici del messaggio. La qualità delle valutazioni è fondamentale per la DSC. Tutte vengono svolte secondo i criteri internazionali del Comitato OCSE di aiuto allo sviluppo (CAS) e tengono conto degli standard della Società svizzera di valutazione. Nel 2016 la Svizzera ha inoltre pubblicato un ampio rendiconto sul raggiungimento dei risultati del messaggio 2013–2016; tale rapporto sottolinea ad esempio che grazie al sostegno della DSC più di 1,5 milioni di persone hanno ottenuto l'accesso diretto e duraturo all'acqua potabile e ad impianti sanitari. Al fine di aumentare la capacità di apprendimento, ogni anno da due a tre strategie per Paesi vengono valutate da «peers» esterni. Ad intervalli regolari il lavoro della Svizzera è valutato dal CAS e i risultati sono pubblicati nella relativa peer review. Poiché permettono un raffronto con gli altri Paesi, questi rapporti servono anche all'apprendimento istituzionale nel quadro della cooperazione internazionale.

3.5 Politiche estere settoriali

Gli aspetti tematici delle politiche estere settoriali rientrano in gran parte nella seconda parte della quarta priorità strategica – sviluppo sostenibile e benessere – della Strategia di politica estera 2016–2019. Impegnandosi in questo settore diversificato, la Svizzera contribuisce a stabilire condizioni quadro internazionali in grado di favorire il benessere.

3.5.1 Politica finanziaria ed economica internazionale

Dialoghi finanziari: la Svizzera intrattiene dialoghi relativi alle finanze e alla normazione con molti Paesi del G20 e con altri Stati partner importanti. In tal modo è possibile mantenere contatti periodici con le autorità competenti per le questioni finanziarie e coordinare le rispettive posizioni nelle organizzazioni internazionali rilevanti. Nel quadro di questi dialoghi sono trattati anche temi bilaterali. Nel 2016 si sono tenuti dialoghi con i seguenti Paesi: Cina, Germania, Gran Bretagna, India, Iran, Polonia, Russia, Singapore e USA.

Relazioni bilaterali in materia fiscale: il 13 luglio è entrato in vigore il protocollo che modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI) tra la Svizzera e l'Italia, cosicché tra questi due Paesi è ora in vigore lo standard internazionale in materia di scambio di informazioni su domanda. L'accordo sullo scambio d'informazioni in materia fiscale firmato nel novembre 2015 con il Brasile è stato approvato dal Parlamento svizzero a dicembre. In Brasile la procedura di approvazione non è ancora conclusa. Nel complesso la Svizzera ha concluso 54 CDI (50 delle quali in vigore) con una clausola sull'assistenza amministrativa conforme allo standard internazionale e dieci accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (accordi TIEA), nove dei quali in vigore.

Garanzia di conformità in materia fiscale: nel corso dell'anno in esame il Parlamento ha approvato il decreto federale che introduce lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari AIA con Australia, Islanda, Norvegia, Guernsey, Jersey, Isola di Man, Giappone, Canada e Repubblica di Corea. L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2017, il primo scambio di dati per il 2018. Contro l'Accordo AIA con l'UE (28 Paesi membri e Gibilterra) approvato a giugno 2016 non è stato indetto il referendum, dunque anche la sua entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2017. La Svizzera prevede di concludere accordi di questo tipo anche con altri Stati e territori. Al fine di introdurre l'AIA a partire dal 2018 (con un primo scambio di dati nel 2019), la Svizzera ha firmato a novembre e a dicembre dichiarazioni comuni con l'Argentina, l'Uruguay, il Brasile, il Messico, l'India, il Sudafrica, San Marino, Israele, la Nuova Zelanda e il Cile. Il 1° dicembre è stata avviata la procedura di consultazione per l'introduzione dell'AIA con i Paesi citati e con altri (Andorra, Barbados, Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Isole Cayman, Isole Färöer, Groenlandia, Mauritius, Monaco, Seicelle, Isole Turks e Caicos). I decreti federali in questione verranno presentati nel 2017 al Parlamento per approvazione.

Global Forum: nella seconda fase dell'esame periodico per l'applicazione di standard internazionali nello scambio di informazioni su domanda, il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale) ha giudicato la Svizzera «conforme in ampia misura». Questa valutazione positiva è dovuta soprattutto all'introduzione nella legge sull'assistenza amministrativa fiscale di un'eccezione nella procedura di notifica per contribuenti, al potenziamento della rete di accordi conformi agli standard e all'aumento del personale necessario per uno scambio efficiente di informazioni.

Questioni in materia fiscale dell'OCSE: nel quadro del progetto «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS) degli Stati del G20 e dell'OCSE concernente l'imposizione delle imprese, il 27 gennaio la Svizzera ha firmato la convenzione multilaterale sullo scambio della dichiarazione Paese per Paese. Il 23 novembre il Consiglio federale ha presentato al Parlamento per approvazione il relativo messaggio. La convenzione disciplina in particolare quali informazioni possono essere scambiate tra gli Stati in merito alle attività di aziende multinazionali attive sul loro territorio. La Svizzera deciderà in un secondo tempo con quali Paesi partner applicare lo scambio. Sempre nell'ambito del BEPS, il Parlamento ha adottato a giugno la legge sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese. L'obiettivo della riforma è adeguare l'imposizione delle imprese in Svizzera agli standard internazionali e al contempo accrescere la competitività della piazza imprenditoriale svizzera. Contro il progetto di riforma è stato lanciato un referendum e il Popolo deciderà in merito.

«*Groupe d'action financière*» (GAFI): nell'anno in rassegna la Svizzera è stata valutata dal GAFI che ha esaminato se le 40 raccomandazioni che aveva emesso contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono state trasposte nel diritto nazionale e, per la prima volta, se le indicazioni sono state attuate in modo efficace. Il rapporto sulla Svizzera, approvato dal GAFI in assemblea plenaria, è stato pubblicato a dicembre. Nel confronto con altri Paesi, il nostro riceve una buona valutazione in particolare per quel che riguarda l'attuazione effettiva e questo risultato lo pone al di sopra della media dei Paesi valutati finora dal GAFI.

Sanzioni: gli interessi di politica estera hanno un ruolo importante quando si tratta di scegliere se adottare, non adottare, o adottare solo parzialmente le sanzioni imposte dall'UE. Nel caso dell'Iran a gennaio è stato implementato l'ampio accordo nucleare. Per questo motivo il Consiglio federale ha ritirato le sanzioni contemporaneamente alla revoca di quelle dell'ONU e dell'UE. Per quanto riguarda la situazione dell'Ucraina, nell'anno in esame il Consiglio federale ha portato avanti la propria politica e ha adottato tutte le misure necessarie affinché il territorio svizzero non sia utilizzato per eludere le sanzioni internazionali stabilite contro la Russia.

G20: sulla scia dell'agenda G20, nel 2016 la presidenza cinese ha posto l'accento sulla crescita dell'economia mondiale grazie alla promozione dell'innovazione, a riforme strutturali e alla connessione internazionale, sulla promozione dello sviluppo sostenibile e sulla partecipazione di ampie fasce della popolazione alla crescita economica. Per la seconda volta dal 2013, la Cina ha invitato la Svizzera nel ramo finanziario del G20. Il nostro Paese ha dunque avuto l'opportunità di partecipare agli incontri dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali, a quelli preparativi dei loro rappresentanti nonché ai gruppi di lavoro del ramo. L'inclusione della Svizzera è la prova del ruolo importante che le è riconosciuto nel settore finan-

ziario a livello internazionale. Il 1° dicembre la Germania ha assunto la presidenza del G20 e ha invitato nuovamente la Svizzera a partecipare agli incontri.

Lotta contro la corruzione: a livello multilaterale nel 2016 la Svizzera è stata invitata dalla presidenza cinese del G20 a partecipare, oltre che agli incontri finanziari, anche al «G20 Anti-Corruption Working Group», con l'invito particolare a condividere la propria comprovata esperienza nel settore dell'«Asset Recovery» dichiarato dalla Cina quale priorità di quest'anno. La nuova legge svizzera sugli averi dei potentati è stata riconosciuta come esemplare. Il consigliere federale Burkhalter ha messo in evidenza gli sforzi della Svizzera nella restituzione dei proventi esteri dalla corruzione anche in occasione dell'«UK Anti-Corruption Summit» tenutosi a maggio. Sulla scia della pubblicazione dei «Panama papers», il vertice è stato imperniato sull'aumento della trasparenza, in particolare per quel che riguarda gli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche ed altre forme giuridiche (inclusi i trusts) ma anche nel settore delle materie prime, nel contesto degli acquisti pubblici o nello sport. Per quanto riguarda la convenzione OCSE contro la corruzione a marzo, in occasione di una conferenza ministeriale, è stata avviata la quarta fase dell'esame dei Paesi e riaffermato l'impegno degli Stati membri contro la corruzione nelle operazioni economiche internazionali. A livello bilaterale la Svizzera ha avviato dialoghi sull'argomento con la Cina ed il Brasile ponendo l'accento su questioni di prevenzione.

Small Advanced Economies Initiative: dal 2015 la Svizzera è membro della «Small Advanced Economies Initiative», una collaborazione con sei Paesi (Nuova Zelanda, Singapore, Israele, Irlanda, Finlandia e Danimarca) ritenuti economicamente molto sviluppati dal Fondo monetario internazionale (FMI) e con una popolazione tra i 5 e 10 milioni di persone. Avviata dalla Nuova Zelanda, questa piattaforma informale permette ai Paesi con sfide e opportunità analoghe nell'attuale sistema economico globale di scambiare pareri ad alto livello e di riflettere su questioni come la scienza e l'innovazione o la politica economica, estera e commerciale dal punto di vista dei Paesi di piccole dimensioni. A settembre la Svizzera ha partecipato all'incontro annuale ad alto livello (principals' meeting) tenutosi a Dublino.

3.5.2 Ambiente

Governance ambientale internazionale: la Svizzera attribuisce grande importanza alla promozione e all'utilizzo delle sinergie tra i diversi accordi internazionali in materia di ambiente. In occasione della seconda «United Nations Environment Assembly» (UNEA 2) la Svizzera ha rinnovato il proprio impegno: secondo una delle decisioni prese in questa occasione il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUA) deve svolgere un ruolo chiave nel raggiungimento degli obiettivi ONU per uno sviluppo sostenibile che hanno rilevanza per l'ambiente. La lotta contro l'inquinamento atmosferico e la promozione dell'economia verde sono stati i punti principali dell'ottava conferenza ministeriale UNECE «Ambiente per l'Europa». La Svizzera non è passata inosservata grazie all'impegno attivo e ad una videoconferenza di Bertrand Piccard (Solar Impulse II).

Clima: grazie all'adozione della Convenzione di Parigi in occasione della Conferenza sul clima (COP21), il 2015 ha rappresentato un anno molto significativo per la politica climatica internazionale. Nel 2016 l'intensità e la visibilità dei negoziati internazionali sono invece ritornati nella norma. Da una parte l'attenzione si è concentrata sull'attuazione della Convenzione di Parigi dopo il 2020, dall'altra gli Stati hanno lavorato per ratificare rapidamente la Convenzione. Poiché è stato realizzato l'obiettivo scelto dalla Francia e dal Marocco, ospite del COP22, di raggiungere già nel 2016 il numero di ratifiche necessario per mettere in vigore la Convenzione di Parigi, questa si applica a partire da novembre. La comunità internazionale ha segnalato così chiaramente la propria disponibilità a lottare attivamente contro il cambiamento climatico. Anche la Svizzera ha iniziato i preparativi per la procedura di ratifica. Il Consiglio federale presenterà nel 2017 il relativo messaggio alle Camere. Tuttavia il culmine della politica climatica internazionale è stato raggiunto altrove: in occasione del convegno di ottobre nel Ruanda, gli Stati membri del Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono hanno deciso di ridurre dell'85 per cento entro il 2035 gli alogenuri alchilici, altamente dannosi per il clima. Oltre ai negoziati sul clima, nel 2016 la Svizzera si è impegnata attivamente in un'ampia gamma di ambiti importanti per il clima quali la foresta, l'agricoltura, l'energia, il trasferimento di tecnologia e la ricerca, i diritti dell'uomo, l'uguaglianza di genere, la salute e in particolare nell'ambito della nuova «Platform on Disaster Displacement» che ha preso il posto dell'iniziativa Nansen (cfr. 3.3.5).

Prodotti chimici e rifiuti: nel 2016 il numero di ratifiche della nuova Convenzione di Minamata sul mercurio ha continuato a salire. La Svizzera ha ratificato la Convenzione il 25 maggio. Probabilmente le 50 firme necessarie all'entrata in vigore della Convenzione verranno raggiunte nel 2017. Successivamente avrà luogo la prima conferenza degli Stati parte, in occasione della quale la Svizzera manterrà la propria proposta di collocare la sede della segreteria a Ginevra, integrandola in quella delle tre Convenzioni sulle sostanze chimiche e i rifiuti.

Protezione e uso sostenibile della biodiversità: le sinergie tra i diversi accordi sulla protezione e sull'uso sostenibile della biodiversità vanno intensificate, analogamente ai processi di sinergia delle tre convenzioni sui prodotti chimici e sui rifiuti. Una migliore e più intensa collaborazione delle convenzioni significative per la biodiversità è uno degli obiettivi principali perseguiti dalla Svizzera alla tredicesima Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione sulla diversità biologica (CBD COP 13) tenutasi in Messico a dicembre.

Protezione delle specie: la lotta al traffico illecito di animali e piante è stato l'argomento predominante della diciassettesima Conferenza delle Parti alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES COP 17) tenutasi tra settembre e ottobre in Sudafrica. Al fine di combattere il bracconaggio che in Africa ha raggiunto dimensioni intollerabili, è assolutamente necessario migliorare il coordinamento della lotta al commercio illegale. La Svizzera sostiene iniziative internazionali contro il commercio illegale di animali selvatici, ad esempio quelle di Interpol o della terza conferenza internazionale sul commercio illegale di animali e piante tenutasi in Vietnam a novembre.

Commissione baleniera: la presidenza svizzera della Commissione baleniera internazionale (CBI) si è conclusa con successo in occasione del convegno tenutosi alla

fine di ottobre in Slovenia. Nonostante la sentenza della Corte internazionale e le critiche da tutto il mondo, il Giappone continua a cacciare balene, anche se in misura minore, adducendo motivi scientifici.

Congresso mondiale UICN sulla protezione della natura: il Congresso mondiale dell'Unione internazionale per la protezione della natura, che ha luogo ogni quattro anni, si è svolto ad Hawaii a ottobre. La nuova Lista rossa delle specie minacciate è stata pubblicata. Nel quadro del Congresso la Svizzera ha cercato di promuovere una migliore cooperazione grazie a sinergie più solide tra i diversi gruppi attivi nell'ambito della biodiversità.

Conferenza ONU sugli alloggi e sullo sviluppo urbano sostenibile: a ottobre ha avuto luogo la terza conferenza ONU sugli alloggi e sullo sviluppo urbano sostenibile, la cosiddetta conferenza Habitat III. La Svizzera è stata attiva nei negoziati che hanno portato alla stesura del documento finale, il «New Urban Agenda» adottato dalla conferenza. Quest'ultimo riflette il consenso della comunità internazionale sul principio di uno sviluppo urbano sostenibile e indica come procedere per affrontare le sfide attuali e future nelle zone urbane. Inoltre prevede che i Paesi aderenti presentino un rendiconto periodico e volontario sull'attuazione dell'agenda. Già oggi più della metà della popolazione vive in agglomerati urbani. La «New Urban Agenda» contribuisce così anche all'applicazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Artide: nel 2015 i Paesi membri del Consiglio artico hanno rimandato la decisione in merito alle domande di statuto di osservatore, tra cui anche quella della Svizzera, al prossimo convegno dei ministri che avrà luogo nella primavera 2017 sotto la presidenza USA. Inizialmente gruppo apolitico di cooperazione per lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente ma anche per il salvataggio in mare, negli ultimi tempi il Consiglio ha notevolmente accresciuto la propria importanza politica. Oltre a grandi Paesi europei, tra gli osservatori vi sono anche la Cina, il Giappone e la Corea del Sud. Presenziando attivamente a incontri importanti sulla questione artica, ad esempio alla «Arctic Circle Assembly» tenutasi a ottobre a Reykjavik e al «White House Arctic Science Ministerial» tenutosi a settembre a Washington, la Svizzera ha dimostrato che è disposta a contribuire allo sviluppo sostenibile in questa regione.

Economia verde: in occasione dell'ottava conferenza ministeriale «Ambiente per l'Europa», i governi hanno adottato un quadro strategico paneuropeo per un'economia ecologica e l'iniziativa di Batumi sull'economia (BIG-E). Quest'ultima è stata proposta dalla Svizzera che si è impegnata attivamente per raccogliere i necessari consensi. La BIG-E prevede una serie di attività volontarie da parte di Paesi ed organizzazioni interessati ad impegnarsi a favore dell'economia verde. Su iniziativa di svariati Paesi, tra cui la Svizzera, l'International Resource Panel (IRP) dell'UNEP ha iniziato a riflettere su questioni relative alla governance nell'ambito delle risorse naturali, comprese le materie prime.

3.5.3 Salute, trasporti ed energia

Salute: nell'anno in rassegna la Svizzera ha contribuito alla riforma dell'OMS, partecipando in particolare all'elaborazione di una normativa sulla cooperazione dell'OMS con attori non statali e battendosi per la creazione di un programma che permettesse di affrontare le situazioni d'emergenza che hanno ripercussioni umanitarie e per la salute. Inoltre ha cooperato allo sviluppo di nuove strategie di settore per lottare contro l'AIDS, l'epatite virale e le malattie sessualmente trasmissibili. Ha assunto un ruolo guida nel processo per il coordinamento e il finanziamento della ricerca e dello sviluppo di nuovi medicinali contro le malattie trascurate, presenti soprattutto nei Paesi in sviluppo. Si è adoperata per l'elaborazione di una strategia per lottare contro la demenza. Nel 2016 la Svizzera era presidente del consiglio esecutivo dell'UNAIDS ed è stata attiva come facilitatore nell'incontro ad alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU incentrata sull'HIV/Aids (cfr. n. 3.4.4). Ha partecipato al Fondo globale per la lotta all'Aids, alla tubercolosi e alla malaria e ad un incontro ad alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU sulla resistenza antimicrobica. Nel quadro della sessione speciale dell'ONU sulle droghe (United Nations General Assembly Special Session, UNGASS) e dei relativi lavori preparatori, si è impegnata per una politica in materia di droghe basata sulla salute e sui diritti dell'uomo. La politica dei quattro pilastri della Svizzera ha attirato l'interesse di diversi Stati.

L'incontro del cosiddetto quintetto della sanità (Germania, Austria, Liechtenstein, Lussemburgo, Svizzera) tenutosi a Lussemburgo, cui ha partecipato il consigliere federale Berset, è stato incentrato su argomenti quali la prevenzione delle dipendenze, i servizi sanitari elettronici (eHealth) e la competenza sanitaria (Health Literacy). Nel 2016 è stato possibile firmare con la Francia l'accordo quadro sulla salute volto ad agevolare la conclusione di progetti di cooperazione transfrontaliera in questo settore. La firma della convenzione tra la Svizzera e l'UE nel settore della sanità pubblica è tuttora vincolato alla conclusione di un accordo quadro su questioni istituzionali (cfr. n. 3.1.1). I dialoghi tecnici per una convenzione sulla sanità invece hanno potuto essere conclusi già nel 2015.

Circolazione ferroviaria, navale e stradale: nel quadro del processo di follow-up di Zurigo e in occasione dell'apertura della nuova galleria del San Gottardo, i ministri dei trasporti di Germania, Italia, Francia, Austria, Svizzera, Liechtenstein e Slovenia si sono riuniti a maggio a Lugano per discutere della sicurezza dei trasporti e della mobilità nella zona alpina. La cerimonia di apertura della galleria di base del San Gottardo del 1° giugno è stata seguita con grande interesse dai media di tutto il mondo. La galleria di 57 chilometri, la più lunga al mondo, è un elemento centrale della nuova ferrovia transalpina (NFTA). Dall'11 dicembre la galleria di base del San Gottardo è aperta anche al traffico commerciale. Il 7 marzo la Svizzera e la Germania hanno confermato con una dichiarazione d'intenti la volontà politica di procedere all'elettrificazione della linea ferroviaria lungo il Reno superiore (Basilea – Sciaffusa attraverso il territorio tedesco); attualmente si discute come garantirne il finanziamento. La Svizzera ha inoltre finanziato un'analisi preliminare sul raccordo ferroviario dell'aeroporto Basilea-Mulhouse: il relativo accordo è stato firmato ad aprile. Il 5 dicembre la Svizzera ha firmato una dichiarazione d'intenti sull'offerta ferroviaria per il tratto Biel-Belfort con la regione Bourgogne-Franche-Comté. Sulla

linea di Luino i lavori di ampliamento a 4 metri della sagoma sono stati iniziati in estate; il cofinanziamento della Svizzera ammonta a 120 milioni di euro. Il nostro Paese e l'Italia hanno firmato a maggio una dichiarazione d'intenti concernente la navigazione a scopi turistici sul Lago Maggiore e sul lago di Lugano. L'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana per il riconoscimento reciproco e la conversione di patenti di guida è entrato in vigore a giugno. A maggio il nostro Paese ha firmato con l'Ucraina e la Moldavia un protocollo concernente la liberalizzazione del trasporto delle merci su strada entrata in vigore a settembre.

Traffico aereo: l'accordo con la Germania sulle rotte di avvicinamento e di decollo dall'aeroporto di Zurigo non è ancora stato ratificato. Le modifiche delle procedure di avvicinamento, richieste nel 2014 dalla Svizzera per decentralizzare l'ala est nel nuovo regolamento d'esercizio 2014, sono attualmente all'esame delle autorità tedesche. È stato invece possibile firmare accordi concernenti il traffico aereo con il Messico, la Namibia, l'Indonesia e la Colombia mentre uno con la Costa d'Avorio è stato parafato. Presso la sede di Montreal dell'Organizzazione dell'Aviazione civile internazionale (OACI), in occasione dell'assemblea generale che ha luogo ogni tre anni, si è inoltre tenuta l'elezione del consiglio. L'Irlanda assume il seggio nel consiglio per la comunità d'interessi denominata Gruppo ABIS (Austria, Benelux, Irlanda, Svizzera e Portogallo).

Energia: nel settore dell'energia, la conclusione di un accordo sull'energia con l'UE dipende dalle questioni istituzionali e soprattutto dal destino dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (cfr. n. 3.1.1). Le crescenti interdipendenze con i Paesi vicini nel settore dell'energia richiedono un approfondimento delle relazioni bilaterali. Per questo motivo durante lo scorso anno sono stati approfonditi i contatti con l'Austria, l'Italia e la Germania. A giugno gli incaricati delle questioni energetiche tedesco, austriaco, lussemburghese e svizzero si sono quindi riuniti in Svizzera per discutere dell'argomento. L'incontro è stato incentrato soprattutto sulla centrale di Beznau e la ricerca di un sito adeguato quale deposito definitivo delle scorie radioattive presso il confine tedesco. Per quel che riguarda l'ambito dell'innovazione energetica, alcune delegazioni svizzere, di cui fanno parte anche aziende del settore, si sono recate a febbraio alla «Cleantech Innovate» di Londra e ad agosto agli «Swiss-US Energy Innovation Days» di San Francisco. L'argomento «Cleantech» è stato al centro dei viaggi di lavoro in Cina, Indonesia e Canada durante i quali la consigliera federale Leuthard è stata accompagnata da una delegazione economica del settore energetico.

La Svizzera ha continuato le sue attività volte a rafforzare le istituzioni multilaterali, in particolare l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE), l'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) dell'ONU e l'Agenzia dell'OCSE per l'energia nucleare (AEN), l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA) ed il World Energy Council (WEC). A gennaio la Svizzera ha partecipato ad Abu Dhabi alla settimana della sostenibilità dell'Agenzia IRENA, a ottobre al congresso mondiale del WEC a Istanbul e, sempre in ottobre, al 7° forum internazionale della Commissione economica ONU per l'Europa per il dialogo sull'energia al servizio dello sviluppo sostenibile, tenutosi a Baku.

Nell'ambito delle sue attività di cooperazione allo sviluppo, anche nel 2016 il nostro Paese ha sostenuto l'accesso a servizi energetici moderni e il miglioramento delle condizioni quadro per aumentare l'efficienza energetica e promuovere le energie rinnovabili. La cooperazione allo sviluppo ha sottolineato l'importanza di una gestione energetica nelle città rigorosa e basata sui risultati, per esempio nell'ambito della mobilità, dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento delle acque di scarico e della gestione dei rifiuti.

3.5.4 **Formazione, ricerca e innovazione (FRI)**

Cooperazioni scientifiche bilaterali: esse proseguono improntate alla strategia internazionale in materia di FRI approvata nel 2010. Diversi viaggi effettuati all'estero da delegazioni svizzere (in Paesi quali Cina, Iran, Libano, Indonesia, Sudan, Kenia ed Etiopia) come pure le visite di delegazioni estere in Svizzera hanno consentito di intensificare le cooperazioni esistenti e, in alcuni casi, di valutare in termini più concreti le possibilità di un approfondimento delle cooperazioni future. In Europa si è discusso approfonditamente, ad alto livello, delle relazioni con i Paesi vicini e con alcuni dei nuovi Paesi membri dell'UE (tra cui Slovacchia, Polonia, Bulgaria). La Commissione federale delle borse per studenti stranieri ha assegnato 201 borse di studio per l'anno accademico 2016–2017. A dicembre 2015 la SEFRI ha pubblicato un rapporto sullo sviluppo della rete swissnex⁴⁶ («Roadmap für die Weiterentwicklung des swissnex-Netzwerks»). I punti fermi di tale sviluppo devono essere il consolidamento della rete esistente e uno sviluppo flessibile basato su un approccio al modello swissnex lineare e innovativo. Insieme a Presenza Svizzera (PRS) è stato pertanto lanciato il progetto pilota «swissnex mobile» in vista dell'esposizione universale che nel 2017 si terrà ad Astana in Kazakistan.

Cooperazione scientifica multilaterale: per il Consiglio federale la piena associazione della Svizzera al programma quadro di ricerca dell'UE «Horizon 2020», che comprende il programma di ricerca della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e il progetto di reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER), resta di prioritaria importanza. La Svizzera vi è stata associata parzialmente da settembre del 2014 alla fine dell'anno in rassegna. Grazie alla ratifica il 16 dicembre 2016 del Protocollo sull'estensione dell'Accordo di libera circolazione delle persone (ALC) alla Croazia, il nostro Paese potrà nuovamente beneficiare della piena associazione a «Horizon 2020» a partire dal 1° gennaio 2017.

La Svizzera è dal 1954 la sede del CERN, di cui è anche membro fondatore. Si tratta dell'organizzazione internazionale di ricerca più influente per quanto concerne la fisica delle particelle. Le esperienze raccolte in questi anni hanno evidenziato i numerosi vantaggi che strutture internazionali di questo tipo hanno a lungo termine per la ricerca e la scienza in Svizzera. Attualmente il nostro Paese partecipa a decine di queste organizzazioni attive in un ventaglio di campi che spaziano dall'astronomia, alla biologia fino alla fusione termonucleare. Ne è un esempio il progetto ITER, posto sotto la direzione dell'UE e al quale la Svizzera partecipa nel quadro degli

⁴⁶ Per ulteriori informazioni su swissnex: www.swissnex.org.

accordi di associazione ai programmi di ricerca europei. L'obiettivo del progetto, che è il risultato di una collaborazione su scala mondiale, è dimostrare la possibilità di utilizzare la fusione nucleare per produrre energia. A giugno il consiglio direttivo del progetto ITER ha reso nota la nuova tabella di marcia per la costruzione del reattore e la sua messa in funzione nella località francese di Cadarache. L'accensione dell'impianto dovrebbe avvenire nel 2025, e non nel 2020 come inizialmente previsto, mentre gli esperimenti decisivi dovrebbero concludersi nel 2035.

L'iniziativa europea EUREKA promuove e sostiene progetti transnazionali di ricerca e sviluppo orientati al mercato. Nell'ottica di una crescente internazionalizzazione, è in corso, su iniziativa della presidenza svizzera (2014/2015), la valutazione dell'associazione del Cile all'iniziativa, che verrà decisa durante la conferenza ministeriale del 2017. La partecipazione svizzera al progetto europeo «Active and Assisted Living» (AAL) – che ha l'obiettivo di migliorare la qualità di vita, la salute e l'autonomia degli anziani – ha ottenuto una percentuale di successi pari a un ottimo 30 per cento. Nel settembre 2016 si è tenuto a San Gallo il forum AAL 2016, che ha offerto a rappresentanti del mondo politico, industriale e scientifico l'occasione di scambiarsi esperienze ed idee oltre che di presentare innovazioni tecnologiche al servizio della terza età.

Cooperazione in materia di formazione: a medio termine il Consiglio federale punta alla partecipazione al programma dell'UE per la formazione e la gioventù Erasmus+. Questa partecipazione dipende tuttavia da una soluzione per l'ALC e dalla sua estensione alla Croazia (n. 3.1.1) nonché dai costi e dalla situazione finanziaria della Confederazione. Nel 2017 verranno dunque prorogate le misure transitorie che il Consiglio federale ha deciso per i partecipanti svizzeri nel 2015 e che ha applicato anche nell'anno in rassegna.

La strategia svizzera per la cooperazione internazionale in materia di formazione professionale (CIFP) è attuata da diverse unità dell'Amministrazione federale (SEFRI, DSC, SECO, Direzione politica, SEM, IUFFP) con attività dettate dalle rispettive priorità tematiche e geografiche. La coerenza di tali attività è garantita da un servizio di coordinamento interdipartimentale gestito dal 2014 dalla SEFRI. La CIFP persegue in particolare l'obiettivo di potenziare e promuovere la formazione professionale svizzera sul piano internazionale. Una piattaforma adeguata a tal fine è il Congresso internazionale sulla formazione professionale, la cui seconda edizione si è tenuta a giugno a Winterthur. Il successo riscosso ha riconfermato quanto sia grande l'interesse internazionale per il sistema duale svizzero. La cooperazione sul piano bilaterale è in atto o in corso di definizione con diversi Paesi prioritari, in particolare con gli Stati Uniti e il Sudafrica. Per promuovere il suo sistema di formazione professionale all'estero la Svizzera può fare affidamento sul sostegno e sulla collaborazione dei Paesi germanofoni vicini, che hanno un sistema analogo e che all'estero perseguono progetti simili.

Settore spaziale: la Svizzera continua ad adoperarsi a favore della sicurezza nello spazio e di regole globali che vi disciplinino le attività. Il suo impegno è diretto alla prevenzione di conflitti armati nello spazio e allo svolgimento di attività sicure e di lungo respiro. In quest'ottica lo scorso giugno la Svizzera ha concorso, in seno al Comitato ONU per l'uso pacifico dello spazio extra-atmosferico (COPUOS) all'adozione di un codice di comportamento che garantisca proprio la sostenibilità

delle attività spaziali. In qualità di copresidente dell’Agenzia spaziale europea (ESA) insieme al Lussemburgo, la Svizzera ha sostenuto l’organizzazione di un secondo incontro informale di tutti i ministri dei Paesi membri dell’ESA e dell’UE. Le conclusioni di questo incontro, organizzato insieme ai Paesi Bassi durante il loro periodo di presidenza del Consiglio dell’UE, sono confluiti nel manifesto «The Hague Manifesto on Space Policy» ed hanno contribuito alla preparazione della dichiarazione congiunta sugli obiettivi comuni della Commissione europea e della direzione generale dell’ESA che è stata sottoscritta a fine ottobre. Le decisioni adottate dal consiglio ministeriale dell’ESA nel corso dell’incontro a Lucerna sono anche il frutto del grande impegno profuso dal nostro Paese a livello di cooperazione, negoziazione e mediazione. A Lucerna la presidenza del consiglio ministeriale dell’ESA è passata alla Spagna.

3.5.5 Cultura

La Svizzera promuove e cura con l’estero intensi contatti culturali. Nel 2016 ha firmato con il Perù un accordo per impedire il traffico illecito di beni culturali e con l’Austria una dichiarazione d’intenti per intensificare la cooperazione culturale. Nel mese di marzo è stata sottoscritta una dichiarazione d’intenti tra l’Istituto messicano del cinema e l’Ufficio federale della cultura (UFC) allo scopo di proseguire i negoziati su un accordo di coproduzione cinematografica tra la Svizzera e il Messico, la cui firma è prevista nel 2017.

La Fondazione svizzera per la cultura Pro Helvetia ha portato a termine il suo programma di scambi culturali con la Russia denominato «Swiss Made in Russia – Contemporary Cultural Exchanges 2013–2016». La Fondazione intende continuare sulla via di questi fruttuosi scambi e ha deciso di aprire a Mosca a inizio 2017 un proprio ufficio di collegamento. I relativi lavori di preparazione sono stati svolti nel 2016. Nel 2017 è anche previsto il lancio di un programma di scambi con l’America latina. Pro Helvetia continua inoltre ad adoperarsi per promuovere la cultura svizzera all’estero, in particolare sostenendo la presenza di artisti svizzeri ad importanti manifestazioni culturali internazionali (fiere, festival ecc.). La Fondazione sta inoltre lavorando allo sviluppo di un nuovo modello di esportazione della cultura elvetica nelle grandi metropoli europee allo scopo di stimolare la presenza di artisti svizzeri e delle loro opere in queste regioni.

Sul piano multilaterale i principali partner della Svizzera in ambito culturale sono il Consiglio d’Europa, l’UE e l’UNESCO. L’Unione europea è il principale organismo di promozione culturale sul piano regionale e rappresenta per la Svizzera un alleato importante in materia di politica culturale internazionale. Malgrado la votazione popolare del 9 febbraio 2014 e le sue conseguenze sulle relazioni tra la Svizzera e l’UE, nell’anno in rassegna sono proseguiti i negoziati tecnici per la conclusione di un accordo sulla partecipazione della Confederazione al programma Europa Creativa 2014–2020 (sottoprogramma MEDIA e Cultura). La conclusione di un accordo dipende tuttavia dal chiarimento di una serie di questioni istituzionali. Per compensare almeno parzialmente l’esclusione della Svizzera dal programma MEDIA, l’ordinanza del DFI del 16 giugno 2014 sulle misure compensative MEDIA offriva

ai cineasti svizzeri la possibilità di proporre la propria partecipazione a progetti europei e garantiva il proseguimento, il più possibile senza interruzioni, di progetti pluriennali; mirava inoltre a facilitare l'eventuale futura reintegrazione della Svizzera al sottoprogramma MEDIA. Dal 1° luglio 2016 le misure compensative MEDIA sono disciplinate nella nuova ordinanza del DFI del 21 aprile 2016⁴⁷ sulla promozione della presenza internazionale della cinematografia svizzera e sulle misure compensative MEDIA (OPICin). Essa consente di promuovere gruppi di progetti (cosiddetti pacchetti) a vocazione internazionale e contemporaneamente intensifica attraverso la promozione dell'esportazione la presenza della cinematografia svizzera ai festival internazionali.

L'impegno svizzero in seno all'UNESCO è diretto al rispetto degli strumenti normativi. Conformemente alla Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, il Consiglio federale ha adottato e presentato all'UNESCO il suo secondo rapporto periodico. In applicazione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale la Svizzera ha presentato all'UNESCO il suo primo dossier; valutato positivamente, la festa dei vignaioli di Vevey è stata iscritta nell'elenco rappresentativo del patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Nel 2016 l'UFC ha presentato un secondo dossier, ovvero quello relativo al carnevale di Basilea, la cui iscrizione dovrebbe avvenire nel 2017. Nel 2016 sono entrate a far parte del patrimonio mondiale dell'UNESCO anche le opere di Le Corbusier e ciò grazie alla candidatura transfrontaliera guidata dalla Francia e alla quale hanno partecipato altri sei Paesi, fra cui la Svizzera. Delle opere in Svizzera sono entrate a far parte dell'elenco l'«Immeuble Clarté» a Ginevra e la villa «Le Lac» a Corseaux, ai quali si aggiungono altri quindici edifici in Francia, Belgio, Germania, India, Argentina e Giappone.

3.5.6 Società dell'informazione e governance di Internet

La collaborazione internazionale per la creazione di una società dell'informazione inclusiva e orientata allo sviluppo si basa sui risultati del vertice mondiale delle Nazioni Unite sulla società dell'informazione (VMSI) tenutosi in due tempi: a Ginevra nel 2003 e a Tunisi nel 2005. Nel 2015, a 10 anni dal vertice, una riunione di alto livello ha consentito di fare un bilancio circa l'attuazione dei risultati del VMSI (VMSI+10). L'impegno della Svizzera è stato rivolto al coordinamento e alla rappresentanza attiva delle proprie posizioni in seno alle organizzazioni internazionali e al coinvolgimento di tutti i gruppi d'interesse nell'attuazione dei risultati del vertice.

Sul piano internazionale la Svizzera si adopera per promuovere la diffusione e la gestione di Internet e a favore di un quadro giuridico e politico che consenta una governance di Internet basata sui principi di libertà, democrazia e Stato di diritto (cfr. n. 3.3.2). A tal fine la Svizzera raccomanda con forza il coinvolgimento nel dialogo di tutti gli interlocutori interessati. Anche la «Geneva Internet Platform» (GIP), lanciata dalla Svizzera nel 2014, contribuisce a una migliore intesa tra tutti gli

⁴⁷ RS 443.122

attori, in particolare quelli provenienti da Paesi in sviluppo. Nel quadro delle piattaforme di discussione create dopo il VMSI sull'esempio dell'«Internet Governance Forum» (IGF), come il Dialogo europeo sulla governance di Internet (EuroDIG) realizzato con la collaborazione della Svizzera, il nostro Paese ha partecipato ai dibattiti sull'ulteriore sviluppo di un approccio multilaterale.

Inoltre, in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, la Svizzera si impegna affinché i principi fondamentali dei diritti umani, del buongoverno, della trasparenza e della partecipazione dei cittadini siano accettati come base per lo sviluppo della governance di Internet. Altre priorità della Svizzera sono un clima di fiducia, la definizione di standard per un'azione responsabile degli Stati e il potenziamento delle capacità per un cyberspazio sicuro. Attraverso il suo supporto alla GIP e all'IGF, che ha il proprio segretariato a Ginevra, la Svizzera consolida il ruolo di Ginevra quale piattaforma internazionale di prim'ordine per lo scambio e il trasferimento di competenze e conoscenze nei settori della governance di Internet e della cibernsicurezza.

La Svizzera ha inoltre sostenuto attivamente gli sforzi della «Internet Corporation for Assigned Names and Numbers» (ICANN), la società responsabile dell'amministrazione dei nomi dei domini di Internet, che hanno portato, il 1° ottobre 2016, al trasferimento della sorveglianza delle attività della «Internet Assigned Numbers Authority» (IANA) dal ministero del commercio statunitense alla comunità globale. In seno al comitato consultivo governativo dell'ICANN, presieduto da uno svizzero, il nostro Paese è apprezzato per il suo contributo costruttivo.

3.6 Servizi di prossimità

Funzioni consolari

Agli Svizzeri all'estero la Direzione consolare (DC) del DFAE, insieme alla rete di rappresentanze, fornisce in qualità di sportello unico un'ampia gamma di servizi (cfr. sottocapitolo Relazioni con gli Svizzeri all'estero), ai quali si aggiungono quelli del Centro di gestione delle crisi (KMZ). In applicazione del principio dello sportello unico, la DC riunisce e svolge i compiti relativi all'assistenza a cittadini svizzeri che vivono all'estero e a turisti. La Helpline DFAE risponde inoltre, 24 ore su 24 e 356 giorni all'anno, a tutte le domande rivolte da privati, autorità, fornitori privati di servizi e terzi riguardanti i servizi consolari. Con l'obiettivo di una costante ottimizzazione del servizio pubblico, la Helpline svolge inoltre un'importante funzione di sostegno per le rappresentanze all'estero permettendo loro di deviare le telefonate sulla Helpline al di fuori dell'orario di lavoro. Nel 2016 sono pervenute circa 65 000 domande, al 97 per cento delle quali hanno risposto direttamente i collaboratori della Helpline, esperti in materia consolare e forti di un'esperienza pluriennale all'estero. Le restanti domande sono invece state trasmesse ai servizi specializzati o alle rappresentanze all'estero per il seguito di competenza.

Ogni anno gli Svizzeri intraprendono oltre dieci milioni di viaggi all'estero. Se si trovano in una situazione d'emergenza che non possono gestire autonomamente, il DFAE offre loro, nell'ambito della protezione consolare, un aiuto ampio e specializzato. I consigli di viaggio del DFAE forniscono un importante contributo per la

preparazione del viaggio e per l'adozione di misure preventive, facendo leva sul senso di responsabilità dei viaggiatori. Ciononostante, i nuovi casi da trattare nell'ambito della protezione consolare sono più che raddoppiati tra il 2007 (463) e il 2016 (1051). Nel 2015 la sezione della DC Aiuto sociale agli svizzeri all'estero ha autorizzato 114 nuove domande di rimpatrio in Svizzera e 259 domande di aiuto monetario all'estero. In 158 casi ha aiutato turisti trovatisi in difficoltà finanziarie e in 533 casi ha rimborsato ai Cantoni l'aiuto sociale da questi fornito nel corso dei primi tre mesi a Svizzeri all'estero rientrati in Patria. Le spese lorde complessive sono ammontate a quasi 3,2 milioni di franchi. Nel quadro della Convenzione tra la Svizzera e la Francia concernente l'assistenza degli indigenti sono stati trattati 54 nuovi casi. Mediante l'applicazione itineris⁴⁸ il DFAE informa e assiste i cittadini svizzeri in viaggio all'estero direttamente tramite il cellulare. Fino ad oggi l'applicazione è stata scaricata 60 000 volte.

Nel 2016 il DFAE ha fornito servizi consolari in 90 circondari consolari affidati a consolati generali o a cancellerie consolari di rappresentanze diplomatiche perfettamente equipaggiati. Per ottimizzare le risorse, è proseguita la concentrazione dei servizi in centri consolari regionali. Tuttavia, per evitare agli Svizzeri all'estero di dover fare viaggi più lunghi per ottenere le prestazioni che richiedono obbligatoriamente la loro presenza, il DFAE impiega dieci stazioni mobili per il rilascio dei passaporti, provenienti in parte da Cantoni che non ne facevano più uso. Nel 2016 esse hanno consentito, nel quadro di 56 interventi, di raccogliere in 38 Paesi i dati biometrici di circa 4000 Svizzeri all'estero. Dopo un drastico aumento delle domande di passaporto nel 2015, in Patria come all'estero per la grande quantità di passaporti giunti a scadenza rilasciati tra il 2003 e il 2005 dopo l'introduzione del passaporto leggibile a macchina, nel 2016, come previsto, il numero di domande di rilascio è diminuito. Stando alla statistica del 2015 sui movimenti della popolazione stilata dell'Ufficio federale di statistica, 30 103 cittadini svizzeri sono emigrati, mentre nello stesso periodo 25 952 sono rientrati in Patria. I cittadini che pianificano un soggiorno all'estero, che emigrano o tornano in Svizzera possono beneficiare della vasta offerta informativa gratuita di Emigrazione Svizzera («Swissemigration»), il cui sito Internet è risultato nel 2015 tra le pagine del DFAE più consultate con circa 580 000 visitatori.

Collaborazione consolare

Il 7 giugno 2016 la banca dati per gli Svizzeri all'estero è stata sostituita da uno sportello elettronico conformemente alle direttive strategiche della Confederazione in materia di Governo elettronico; lo sportello è divenuto operativo ad ottobre. La fornitura di prestazioni consolari e lo scambio di dati avvengono dunque ormai in buona parte in formato digitale. Già in aprile è inoltre entrato in vigore l'accordo sulla cooperazione in affari consolari con l'Austria. La Svizzera ha anche svolto consultazioni con la Turchia, la Germania, l'India e la Russia nonché, a quattro, con l'Austria, la Germania e il Liechtenstein. Sono altresì proseguiti i colloqui con la Francia riguardo all'applicazione concreta della Convenzione del 9 settembre 1931 concernente l'assistenza degli indigenti poiché da tempo ormai non funziona più come previsto. Da anni la Francia non addebita alla Svizzera i casi in cui ha fornito

⁴⁸ www.itineris.eda.admin.ch

assistenza a cittadini svizzeri residenti in Francia, ma non ha neppure remunerato le prestazioni di assistenza fornite dalla Svizzera. Il saldo netto a favore del nostro Paese è stimato attorno a venti milioni di franchi, ma la Francia continua a ribadire che dall'entrata in vigore dell'ALC nel 2002 la Convenzione tra i due Paesi è obsoleta.

Prevenzione e gestione delle crisi

Vista la volatilità della sicurezza in diverse regioni del mondo, la prevenzione delle crisi, la preparazione alle situazioni di crisi e la loro gestione assumono grande importanza per i cittadini svizzeri all'estero. Le situazioni di crisi, in particolare a sfondo terroristico, sono notevolmente aumentate e coinvolgono regolarmente anche cittadini svizzeri all'estero (si pensi al rapimento di una cittadina svizzera in Mali e all'uccisione di due cittadini svizzeri negli attentati terroristici a Nizza in Francia e a Ouagadougou in Burkina Faso). I consigli di viaggio del DFAE⁴⁹ continuano dunque a rivestire un ruolo centrale nell'attività del Centro di gestione delle crisi (KMZ): forniscono informazioni sui rischi per la sicurezza all'estero ed informazioni costantemente aggiornate su 176 Paesi. Il KMZ informa contemporaneamente il pubblico sulle possibilità del DFAE di prestare assistenza nelle situazioni di bisogno e sui limiti a tali possibilità.

Il KMZ monitora costantemente la situazione di sicurezza globale e, nel quadro di sedute dedicate a specifici Paesi a rischio, analizza insieme ad altri servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale le sfide che si pongono sul posto. Sulla base anche di queste valutazioni il KMZ ha fornito assistenza per incrementare la sicurezza delle rappresentanze diplomatiche svizzere e migliorare la loro preparazione alle crisi. Ha coordinato inoltre preparativi a grandi eventi (p. es. campionati europei in Francia, giochi olimpici a Rio, giornata della gioventù a Cracovia) e ha assicurato la gestione di varie situazioni di crisi (p. es. terremoto in Ecuador, evacuazione della rappresentanza diplomatica nel Sudan del Sud, attentati terroristici in Belgio, Francia, Germania, Burkina Faso, Turchia e Indonesia). Allo scopo di potenziare ulteriormente la gestione delle crisi il KMZ ha standardizzato e sviluppato ancor più i suoi processi e strumenti. Per aumentare le sinergie, il DFAE ha raggruppato nello stesso luogo di lavoro tutti i servizi che operano nei settori della sicurezza e della gestione delle crisi (KMZ, DC, Divisione politica di sicurezza, Aiuto umanitario).

Relazioni con gli Svizzeri all'estero

L'aumento della comunità degli Svizzeri all'estero, pari nell'anno in rassegna a poco più del 2 per cento, ha confermato una tendenza che si registra ormai da alcuni anni. Attualmente sono oltre 780 000 i nostri connazionali all'estero registrati presso le rappresentanze svizzere; tre quarti di essi sono doppi cittadini, quasi due terzi vivono in Europa, e di questi il 97 per cento in uno Stato membro dell'UE. Meta prediletta è la Francia, dove vivono oltre 203 000 cittadini svizzeri, seguita dalla Germania dove i nostri connazionali sono più di 91 000.

Dal 1° novembre 2015, data in cui è entrata in vigore la legge sugli Svizzeri all'estero, lo sportello unico dispone di una base legale. Interagendo con le rappre-

⁴⁹ www.eda.admin.ch > Rappresentanze e consigli di viaggio

sentanze all'estero, la Helpline e la DC, questo servizio centrale, messo a punto sull'arco di più anni, rappresenta una piattaforma in grado di offrire, in modo competente e rapido, informazioni su temi riguardanti gli Svizzeri all'estero sia ai cittadini svizzeri in Patria che all'estero sia ad autorità comunali, cantonali e federali. Lo sportello unico fornisce un valido contributo ad una politica in materia di Svizzeri all'estero globale e coerente e consente di offrire prestazioni che rispondono alle esigenze dei suoi clienti. A prescindere dal settore, facilita inoltre il contatto dei cittadini svizzeri nonché delle imprese e istituzioni all'estero con le autorità elvetiche. Con lo sportello unico la Confederazione tiene conto della crescente mobilità e risponde alle particolari esigenze degli Svizzeri che vivono all'estero. Su mandato della Confederazione, il DFAE offre sostegno finanziario alle istituzioni che a titolo privato offrono servizi ai cittadini svizzeri all'estero. Con l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE), sua principale interlocutrice, il DFAE collabora strettamente nel quadro di una convenzione sulle prestazioni. Nell'anno in rassegna, l'OSE ha pubblicato sei numeri della «Schweizer Revue», la rivista per la cosiddetta «Quinta Svizzera», nella quale il DFAE pubblica informazioni e rapporti ufficiali della Confederazione.

Visti

Nel 2016 le rappresentanze svizzere all'estero hanno trattato oltre 530 061 richieste di visto. Rispetto al 2015 si registra dunque un lieve calo di 4,5 punti percentuali, dovuto soprattutto alla flessione della domanda in Cina, Russia e India. Proprio in materia di visti, il Consiglio federale e il Parlamento hanno sottolineato in vari contesti la necessità di garantire un accesso facile alla Svizzera intesa quale polo economico o destinazione turistica, tenendo conto anche dell'importanza di Ginevra in quanto sede di organizzazioni internazionali. L'ampliamento delle possibilità per richiedere un visto resta dunque prioritario. Gli strumenti che entrano in linea di conto sono diversi: l'esternalizzazione e il ricorso a rappresentanze di altri Stati Schengen. Nel quadro del sistema di esternalizzazione, il 72 per cento delle richieste di visto per la Svizzera è raccolto da ditte esterne. Nel 2016 nuovi centri di registrazione delle richieste sono stati aperti in Cina e per l'esattezza a Chengdu, Wuhan, Shenyang, Xi'an, Hangzhou, Nanjing, Shenzhen, Kunming, Changsha, Fuzhou, Jinan e Chongqing e Tunisi (Tunisia). La soluzione che prevede il ricorso alla rappresentanza di altri Stati Schengen comporta che il rilascio dei visti Schengen nel Paese in cui la Svizzera non è rappresentata è delegato a un altro Stato Schengen presente in loco. Al 31 ottobre 2016 la Svizzera collaborava con 20 Stati Schengen (compreso l'Accordo quadro con il Principato del Liechtenstein), rappresentandone gli interessi in 61 casi. A loro volta questi Stati hanno funto da rappresentanti della Svizzera in 61 località. La possibilità introdotta nel 2015 di compilare e trasmettere online la domanda di un visto Schengen è nel frattempo offerta da 33 rappresentanze.

3.7 Comunicazione

Informazione DFAE

Informazione DFAE è l'unità organizzativa dipartimentale competente in materia di informazione e comunicazione al pubblico sia in Patria che all'estero; ha il compito di spiegare le decisioni di politica estera del Consiglio federale e di illustrare i compiti e le attività del DFAE e del capodipartimento. Determinanti in questo ambito sono le linee direttive che disciplinano la comunicazione delle autorità. Esse mirano a garantire, in collaborazione con gli organi d'informazione, che i cittadini possano farsi un'opinione libera e personale e a far sì che attraverso una comunicazione attiva e oggettiva si illustrino nessi tematici e si garantiscano trasparenza e fiducia.

Nell'anno in rassegna, temi prioritari delle attività di comunicazione del DFAE sono stati l'informazione sulla strategia di politica estera 2016–2019 e il messaggio sulla cooperazione internazionale 2017–2020. Le priorità sono state spiegate in modo da evidenziare la continuità con la strategia di politica estera e con la cooperazione internazionale perseguite e da chiarire, nel contempo, i nuovi obiettivi che il Consiglio federale intende concretizzare. Proprio nell'ottica dell'informazione del vasto pubblico, il DFAE ha realizzato degli opuscoli in cui ha approfondito gli aspetti più importanti di questi due temi ed ha fornito indicazioni sulla direzione che il Consiglio federale intende seguire. Per la prima volta è anche stato aperto un blog per raccogliere le domande e i commenti della popolazione e favorire così scambi più intensi tra il DFAE e l'opinione pubblica. Altro tema prioritario della comunicazione è stato la politica della Svizzera nei confronti dell'UE. Coordinandosi con il DFGP e con il DEFR, Informazione EDA ha innanzitutto informato sui passi compiuti dal Consiglio federale per attuare il nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione come pure sui negoziati con l'UE in merito a questioni istituzionali. Altro tema importante in questo dossier è stato l'attività di comunicazione del caponegoziatore Svizzera–UE nei confronti dei vari gruppi d'interesse in Svizzera nonché degli organi d'informazione esteri, dell'UE e dei suoi Stati membri.

Nell'ambito delle sue relazioni con i media, Informazione DFAE ha pubblicato comunicati stampa su temi di attualità per il DFAE e discorsi di rappresentanti importanti del Dipartimento. Coordinandosi con le competenti sezioni del Dipartimento, ha inoltre risposto a numerose domande e richieste di operatori dell'informazione riguardanti in particolare il golpe in Turchia e vari atti terroristici (p. es. Bruxelles, Nizza). Per offrire ai giornalisti un'idea concreta dell'impegno svizzero all'estero, il DFAE ha inoltre organizzato due viaggi: il primo, incentrato sul lavoro degli esperti svizzeri nell'ambito della promozione della pace, ha portato i giornalisti in Ucraina; tappa del secondo, volto ad illustrare l'azione svizzera contro la tratta di esseri umani, sono state Vienna e la Bulgaria. Sempre nell'ottica di fornire un quadro approfondito dell'attività del Dipartimento, Informazione DFAE ha inoltre organizzato manifestazioni quali l'edizione 2016 della Conferenza annuale della cooperazione svizzera allo sviluppo, incentrata sull'Agenda 2030, ed ha messo a punto la veste con cui presentare al vasto pubblico la DSC e la sua attività in occasione di fiere quali la BEA o «Comptoir Suisse». Per illustrare l'impegno della Svizzera in materia di politica sono state pubblicate nuove edizioni di opuscoli quali «ABC Svizzera-ONU» o l'«ABC dei diritti umani» e realizzati cortometraggi.

Servizio storico DFAE

Il Servizio storico DFAE tratta tutte le questioni storiche riguardanti il Dipartimento. Nel 2016 ha avuto in particolare l'incarico di esaminare, avvalendosi delle fonti disponibili, la tesi di un accordo segreto che la Svizzera e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) avrebbero concluso nel settembre del 1970. Compito del gruppo interdipartimentale appositamente istituito, composto da rappresentanti del DFAE, del DFGP e del DDPS e diretto dal capo del Servizio storico, è stato quello di verificare la tesi in questione – riproposta in diversi giornali come pure nel libro «Schweizer Terrorjahre. Das geheime Abkommen der PLO» – nonché il fondamento dei rimproveri mossi alla Svizzera. A maggio il Consiglio federale ha preso atto del rapporto finale e ne ha autorizzato la pubblicazione integrale. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che non vi è stato alcun accordo segreto e che dopo gli attentati di Würenligen la polizia giudiziaria ha condotto tutte le indagini del caso.

Il Servizio storico DFAE è altresì preposto all'esame di domande di presa visione dei fascicoli depositati negli archivi del Dipartimento, fra cui anche dei fascicoli versati dall'allora «commissione indipendente di esperti Svizzera – Seconda guerra mondiale»; nel 2016 le domande esaminate sono state 50 ed hanno riguardato 161 dossier. Alle competenze del Servizio si è fatto ricorso anche nel quadro della commemorazione di date importanti per le relazioni bilaterali del nostro Paese o per altri aspetti della politica estera. In stretta collaborazione con rappresentanti di organizzazioni ebraiche, di organizzazioni di nomadi, di pedagoghi e di persone che si adoperano per la promozione dei diritti umani, il Servizio storico del DFAE sta preparando la presidenza svizzera dell'«International Holocaust Remembrance Alliance» (IHRA) per il 2017.

Comunicazione internazionale

Presenza Svizzera (PRS) ha per legge il mandato di analizzare l'immagine della Svizzera all'estero, di promuoverne una percezione positiva e differenziata e di contribuire alla salvaguardia degli interessi del Paese utilizzando gli strumenti delle relazioni pubbliche. Conformemente all'articolo 3 dell'ordinanza del 12 dicembre 2008⁵⁰ sulla comunicazione dell'immagine nazionale, secondo cui ogni quattro anni il Consiglio federale stabilisce la strategia alla base della comunicazione dell'immagine nazionale, nel 2016 il collegio governativo ha adottato la strategia per il quadriennio 2016–2019. Come per il passato, la nuova strategia è ispirata al motto «rafforzare i punti di forza» e punta a esaltare le qualità e i vantaggi che offre il nostro Paese oltre che a trasmettere in modo coerente la politica e le posizioni svizzere all'estero.

La nuova strategia è incentrata su 11 temi prioritari: il ruolo della Svizzera in Europa; il sistema politico della Svizzera; la Svizzera come Paese solidale e responsabile; la Ginevra internazionale; l'educazione, la ricerca e l'innovazione; l'economia e la competitività; il turismo; l'ambiente, i trasporti e l'energia; le questioni finanziarie e fiscali; la cultura e lo sport. Gli strumenti utilizzati in passato e dimostratisi validi sono riconfermati. Si tratta, tra gli altri, della partecipazione a grandi manifestazioni

internazionali, del sostegno alle attività di diplomazia pubblica («public diplomacy») delle rappresentanze svizzere all'estero, dell'invito a delegazioni estere e della comunicazione attraverso gli strumenti dei media sociali («social media»). Un obiettivo importante della nuova strategia è proprio quello di intensificare l'impiego di questi media. Il coordinamento strategico della comunicazione internazionale è garantito, come in passato, dal gruppo di lavoro interdipartimentale Comunicazione internazionale, nel quale siedono rappresentanti di tutti i dipartimenti e della Cancelleria federale, di Svizzera Turismo, della «Switzerland Global Enterprise» (S-GE) e di Pro Helvetia. Come dimostra il monitoraggio di PRS, la Svizzera vanta anche nel 2016 una buona immagine all'estero. Nella classifica stilata in base al confronto delle reputazioni di cui godono 50 Paesi («Nation Brand Index», NBI), la Svizzera occupa l'ottavo posto. Nel 2016 gli organi di informazione esteri hanno dedicato ampio spazio soprattutto alle due iniziative popolari «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)» e «Per un reddito di base incondizionato». Essi hanno ripetutamente riferito anche in merito all'accoglienza riservata dalla Svizzera ai rifugiati e al trattamento della popolazione musulmana. Dopo la Brexit, molti media britannici hanno parlato delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE suggerendole come modello per il Regno Unito. Gli organi di informazione in tutto il mondo hanno altresì dato ampio risalto alla notizia dell'inaugurazione della galleria di base del San Gottardo. I risultati del monitoraggio dell'immagine svizzera all'estero sommati alle esigenze ed opportunità della comunicazione attuali costituiscono le basi su cui poggia l'impiego dei mezzi per la comunicazione internazionale.

Per quanto attiene alle grandi manifestazioni, il 2016 è stato l'anno all'insegna della presenza della Svizzera ai grandi appuntamenti sportivi. Per la prima volta, una «House of Switzerland» era presente a un campionato europeo di calcio. Aperta al pubblico per l'intera durata del campionato in Francia ha offerto ai visitatori un'istantanea della produzione culturale svizzera. Oltre un milione sono stati i visitatori della Casa svizzera a Parigi e circa 900 000 le persone che ne hanno seguito le attività sui media sociali. La casa è stata visitata anche da rappresentanti del parlamento e del governo svizzero. Poche settimane dopo è stata inaugurata la «House of Switzerland» ai giochi olimpici di Rio de Janeiro, che è rimasta aperta anche durante le Paralimpiadi. La Casa svizzera ha ospitato la cerimonia di consegna delle medaglie agli atleti svizzeri ed è servita da piattaforma di marketing e di contatto per il nostro Paese. Ha inoltre dato ad aziende svizzere l'opportunità di presentare i propri prodotti e a regioni turistiche (Jungfrau, St. Moritz, Lucerna/Titlis, Ginevra, Losanna e Montreux) l'occasione di farsi conoscere da un vasto pubblico. La «House of Switzerland» a Rio è stata visitata dal presidente della Confederazione Schneider-Ammann, dai consiglieri federali Parmelin e Berset e da altre 240 000 persone. Il risultato del sondaggio condotto fra i visitatori chiamati a dare una valutazione della presenza svizzera alle Olimpiadi e degli Svizzeri in generale è molto positivo. Circa un quarto degli intervistati ha dichiarato di voler visitare più volte la Casa svizzera e nel 45 per cento dei casi la percezione della Svizzera tra gli intervistati è migliorata dopo aver visitato la casa. I maggiori media brasiliani e internazionali hanno realizzato oltre 600 contributi riguardanti la Casa svizzera ed hanno così generato una ricaduta pubblicitaria del valore di 7,2 milioni di franchi.

Per tenere conto del pubblico destinatario dei messaggi strategici della comunicazione internazionale sono stati utilizzati anche nel 2016 strumenti diversi. Al riguardo hanno rivestito un ruolo importante le attività di diplomazia pubblica, svolte in collaborazione con le rappresentanze all'estero. L'inaugurazione della galleria di base del San Gottardo, ad esempio, ha offerto un'eccellente opportunità per esaltare anche all'estero, proprio sull'esempio di quest'opera secolare, i numerosi punti di forza e le competenze del nostro Paese – tra cui l'innovazione, la precisione e la legittimazione democratica dei progetti infrastrutturali – come pure il contributo svizzero all'infrastruttura del sistema dei trasporti europeo. Su questo tema sono stati organizzati oltre 70 eventi in una quarantina di rappresentanze all'estero. Per la comunicazione internazionale, Presenza Svizzera ha fornito prodotti di informazione e comunicazione, ha realizzato per l'occasione un'identità visiva ed ha condotto parallelamente una campagna sui media sociali. Complessivamente sono state invitate in Svizzera otto delegazioni di operatori dell'informazione. Rappresentanti dei media e del mondo politico hanno potuto farsi un'idea propria dell'importanza in termini di politica dei trasporti di quest'opera straordinaria. I progetti legati all'apertura della galleria di base del San Gottardo realizzati da PRS e dalle rappresentanze all'estero hanno consentito lo scambio con numerosi opinion leader negli Stati membri dell'UE ed hanno conquistato l'attenzione e l'interesse dei media.

Nel 2016 Presenza Svizzera ha offerto il suo contributo anche alla continuazione del progetto di circumnavigazione del globo terrestre da parte di «Solar Impulse». In più tappe, il velivolo solare partito dalle Hawaii ha raggiunto Abu Dhabi. Durante il suo viaggio ha suscitato un interesse mediatico eccezionale totalizzando circa 70 000 contributi in undici lingue pubblicati in rete dagli organi d'informazione e 28 590 documentari televisivi e radiofonici. La campagna di PRS mirava innanzitutto ad evidenziare le eccellenze dell'innovazione svizzera e si è avvalsa in particolare della collaborazione con le rappresentanze svizzere all'estero. Ciò ha permesso di entrare in contatto con numerosi decisori e opinion leader dei Paesi visitati da «Solar Impulse» nel 2016, vale a dire Stati Uniti, Spagna, Egitto ed Emirati Arabi. Sia il viaggio di «Solar Impulse» sia i due grandi eventi sportivi sopramenzionati come pure l'inaugurazione della galleria di base del San Gottardo sono stati accompagnati dalle campagne di comunicazione per la rete ideate da PRS. La comunicazione sulle piattaforme digitali rappresenta un nuovo capitolo nella strategia della comunicazione dell'immagine nazionale, tanto che nell'anno in rassegna Presenza Svizzera ha iniziato ad offrire al personale delle rappresentanze all'estero corsi di formazione sui media sociali. Un altro importante strumento della comunicazione internazionale è la distribuzione di materiale informativo e promozionale attraverso la rete delle rappresentanze all'estero che, nel 2016, ha permesso di raggiungere circa 650 000 persone.

3.8 Risorse, rete esterna e personale

La rete esterna svizzera – strumento essenziale per la messa in atto della politica estera – si fonda sui principi dell'universalità, della coerenza e dell'efficienza. Attualmente conta 170 rappresentanze dotate di personale di carriera e 200 rappresentanze onorarie, alle quali, nel 2016, si sono aggiunti due nuovi consolati generali, uno a Lagos (Nigeria) e uno a Chengdu (Cina). Entrambi rispondono in primo luogo

a interessi di tipo economico. Al fine di tenere debitamente conto dei rapidi mutamenti della situazione internazionale e dei bisogni della Svizzera in termini di politica estera, periodicamente si verificano l'adeguatezza e l'utilità della rete. A tal fine il DFAE ricorre anche a nuove tecnologie – quali la biometria mobile – e ad approcci innovativi – come la coubicazione («colocation»). Per coubicazione si intende il raggruppamento di rappresentanze diplomatiche e consolari di Paesi diversi in uno stesso edificio. Nonostante l'uso comune dell'edificio, le varie rappresentanze curano gli interessi politici ed economici della Svizzera in modo autonomo ed indipendente. Contratti di coubicazione sono già stati conclusi con i Paesi Bassi in Oman (Mascate) e in Angola (Luanda) e con la Danimarca in Nigeria (Abuja e Lagos). A Mascate e Luanda la rappresentanza svizzera occupa gli stessi locali della rappresentanza olandese. Il consolato generale svizzero a Lagos si trova nei locali della rappresentanza danese, mentre a Abuja l'ambasciata svizzera ospita nei propri locali la rappresentanza danese. Progetti di coubicazione sono in cantiere con la Germania in Iran (a Teheran, per ospitare le sezioni addette al rilascio dei visti) e con l'Austria in Irlanda (Dublino). Nella seduta del 16 settembre il Consiglio federale ha delegato al DFAE la competenza di concludere altri contratti di coubicazione con i Paesi Bassi a Oslo (Norvegia) e con la Norvegia a Maputo (Mozambico).

Anche la collaborazione con altri partner della rete esterna sono oggetto di un coordinamento congiunto sempre più stretto. Le questioni riguardanti la gestione degli «Swiss Business Hubs», ad esempio, sono affrontate e decise congiuntamente in seno all'omonimo comitato tripartito. Il DFAE, la SECO e «Switzerland Global Enterprise» (S-GE) hanno intensificato la propria cooperazione mediante incontri del comitato che, dal 2015, hanno luogo a cadenza trimestrale. Simili forme di cooperazione, in grado di generare importanti sinergie, sono discusse anche con altri partner nella rete esterna e con essi concretizzate; su quest'ultimo fronte, il 2016 ha visto il coinvolgimento soprattutto di Svizzera Turismo, della SEFRI e, sul piano amministrativo, di Pro Helvetia. Il 23 settembre 2016, una «Swiss House» è stata inaugurata a San Francisco sul molo 17 in prossimità della sede del Consolato generale svizzero. I locali di Casa svizzera, frutto di un'architettura innovatrice, ospitano anche lo Swiss Business Hub, swissnex San Francisco e l'ufficio di Svizzera Turismo.

Le riforme del DFAE avviate nel 2008 si stanno concludendo. Si è trattato sostanzialmente di riorganizzare la DSC (2008–2012), di trasformare la Direzione delle risorse in un centro di servizi per tutto il Dipartimento e di realizzare l'integrazione delle rappresentanze all'estero. La progressiva messa in atto del principio «1 sito = 1 rappresentanza» e la creazione di ambasciate integrate rafforzano un approccio coerente alle priorità di politica estera. Delle quasi 40 rappresentanze interessate, alla fine del 2016 circa 35 avevano avviato o addirittura concluso il processo di integrazione. La messa in atto dell'integrazione implica l'armonizzazione di numerosi processi e l'unificazione di istruzioni e regole, come pure della loro applicazione. I siti già integrati generano sinergie tematiche e concettuali che concorrono a rafforzare l'immagine della Svizzera all'estero. Nell'anno in rassegna la Svezia ha condotto una valutazione indipendente delle sedi integrate sotto forma di «peer review». Il rapporto sarà pubblicato congiuntamente al parere del Dipartimento («management response»).

Nel 2006 sono state avviate le misure di risparmio riguardanti le spese per il personale previste nel preventivo 2017 conformemente al programma di stabilizzazione 2017–2019. Nel 2016 il DFAE ha contribuito alla riduzione delle spese per il personale con un importo di 5,5 milioni di franchi; per il periodo 2017–2019 la cifra sarà di 5,2 milioni. Nella misura del possibile, i risparmi saranno realizzati attraverso riorganizzazioni, quali il raggruppamento di due sezioni consolari in un centro consolare regionale, il ricorso a sinergie e l'adeguamento del catalogo delle prestazioni delle rappresentanze. Per raggiungere gli obiettivi di risparmio, sono inoltre state ridotte le prestazioni della Centrale nei settori del personale, delle finanze e dell'informatica, ma anche dei servizi logistici e dei compiti diplomatici e consolari.

Per quanto riguarda la politica del personale, in maggio il Consiglio federale ha pubblicato il proprio parere sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) intitolato Adeguatezza del personale nel servizio diplomatico. Esso ha accolto alcune delle raccomandazioni della Commissione, ma su alcuni punti ha risposto suggerendo un esame più ampio e approfondito dell'evoluzione professionale del personale. Quest'analisi, avviata nel maggio 2016 e che dovrebbe essere presentata al Consiglio federale nel febbraio 2017, intende illustrare le conseguenze del passaggio per il personale diplomatico e consolare a un sistema salariale basato sulle funzioni oltre che chiarire le modalità di questa transizione affinché i percorsi professionali e le carriere legati alla politica estera si adattino meglio alla realtà del momento e siano maggiormente orientati alle sfide future.

Elenco delle abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
ADB	Banca asiatica per lo sviluppo (<i>Asian Development Bank</i>)
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIE	Agenzia internazionale per l'energia
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
AIIB	Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (<i>Asian Infrastructure Investment Bank</i>)
AL	Lega degli Stati Arabi (<i>Arab League</i>)
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
approccio WoG	Approccio globale « <i>Whole of Government</i> » approach
ASAF	Divisione Africa sub-sahariana e Francofonia
ASEAN	Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
ASEM	Incontri Asia-Europa (<i>Asia-Europe Meeting</i>)
ATT	Trattato del 2 aprile 2013 sul commercio delle armi (RS 0.518.61) (<i>Arms Trade Treaty</i>)
AV-MPC	Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
BCE	Banca centrale europea
BEPS	Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili delle imprese (<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>)
BIG-E	Iniziativa Batumi per un'economia verde (<i>Batumi Initiative on Green Economy</i>)
BNS	Banca nazionale svizzera
Brexit	Approvazione del referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea
BRICS	Gruppo composto dai cinque grandi Paesi emergenti Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica

BWC	Convenzione del 10 aprile 1972 che vieta la messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione (RS 0.515.07) <i>(Biological Weapons Convention)</i>
CAC	Convenzione del 13 gennaio 1993 sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (RS 0.515.08) <i>(Chemical Weapons Convention)</i>
CARICOM	Comunità dei Caraibi <i>(Caribbean Community and Common Market)</i>
CAS	Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE <i>(Development Assistance Committee)</i>
CCW	Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato (RS 0.515.091) <i>(Convention on Certain Conventional Weapons)</i>
CdG	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CDI	Convenzione per evitare le doppie imposizioni
CEDAW	Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108) <i>(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)</i>
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS 0.101)
CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare
CETA	Accordo economico e commerciale globale <i>(Comprehensive Economic and Trade Agreement)</i>
CFE	Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa
CGIAR	Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale <i>(Consultative Group on International Agricultural Research)</i>
CI	Cooperazione internazionale (messaggio del 17 febbraio concernente la cooperazione internazionale; FF 2016 2005)
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CITES	Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (RS 0.453) <i>(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)</i>

COP	Conferenza annuale degli Stati contraenti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (<i>Conference of the Parties</i>)
COPUOS	Comitato per l'uso pacifico dello spazio extra-atmosferico (<i>Committee on the Peaceful Uses of Outer Space</i>)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPI	Corte penale internazionale
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DC	Direzione consolare
DCAF	Centro ginevrino per il controllo democratico delle Forze armate (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DR	Direzione delle risorse
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSU	Divisione Sicurezza umana
EAC	Comunità dell'Africa orientale (<i>East African Community</i>)
EAP	Aeroporto Basilea-Mulhouse
ECOSOC	Consiglio economico e sociale dell'ONU (<i>Economic and Social Council</i>)
ECOWAS	Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (<i>Economic Community of West African States</i>)
ELN	Esercito di liberazione nazionale (Colombia) (<i>Ejército de Liberación Nacional</i>)
ESA	Agenzia spaziale europea (<i>European Space Agency</i>)
EUFOR	Forze dirette dall'Unione europea (<i>European Union Force</i>)

eu-LISA	Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
EURODAC	Banca dati europea per la memorizzazione delle impronte digitali (<i>European Dactyloscopy</i>)
EUTF	Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (<i>EU Emergency Trust Fund for Africa</i>)
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
FARC	Forze armate rivoluzionarie della Colombia (<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>)
fedpol	Ufficio federale di polizia
FISA	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (<i>International Fund for Agricultural Development</i>)
FMI	Fondo monetario internazionale (<i>International Monetary Fund</i>)
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
Fondo per le frontiere esterne	Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti per il periodo 2014–2020
G20	Gruppo dei 20 (Stati Uniti, Giappone, Germania, Cina, Regno Unito, Francia, Italia, Canada, Brasile, Russia, India, Repubblica di Corea, Australia, Messico, Turchia, Indonesia, Arabia Saudita, Sudafrica, Argentina, Unione europea)
G7	Gruppo dei 7 (Germania, Francia, Italia, Giappone, Canada, Regno Unito, USA)
G77	Gruppo dei 77 (Organizzazione che conta 134 Paesi in via di sviluppo)
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale (<i>Groupe d'action financière</i>)
GBM	Gruppo della Banca mondiale
GCERF	Fondo internazionale contro l'estremismo violento (<i>Global Community Engagement and Resilience Fund</i>)
GCF	Fondo verde per il clima (<i>Green Climate Fund</i>)
GCSP	Centro ginevrino per la politica di sicurezza (<i>Geneva Centre for Security Policy</i>)
GCTF	Forum globale dell'antiterrorismo (<i>Global Counterterrorism Forum</i>)

GEF	Fondo globale per l'ambiente <i>(Global Environment Facility)</i>
GICHD	Centro internazionale per lo sminamento umanitario <i>(Geneva International Centre for Humanitarian Demining)</i>
HLPF	Foro politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile <i>(High-level Political Forum on Sustainable Development)</i>
ICAO	Organizzazione internazionale per l'aviazione civile <i>(International Civil Aviation Organization)</i>
ICAR	Centro internazionale per il recupero di capitali rubati <i>(International Centre for Asset Recovery)</i>
IGAD	Autorità intergovernativa per lo sviluppo <i>(Intergovernmental Authority on Development)</i>
IHRA	Rete intergovernativa per la promozione della didattica della Memoria e dell'Olocausto <i>(International Holocaust Remembrance Alliance)</i>
IRENA	Agenzia internazionale per le energie rinnovabili <i>(International Renewable Energy Agency)</i>
IS	Organizzazione «Stato islamico» <i>(Islamic State)</i>
ITER	Reattore sperimentale termonucleare internazionale <i>(International Thermonuclear Experimental Reactor)</i>
IUCN	Unione internazionale per la conservazione della natura <i>(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)</i>
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
IWC	Commissione baleniera internazionale <i>(International Whaling Commission)</i>
KFOR	Forza di pace per il Kosovo <i>(Kosovo Force)</i>
KMZ	Centro di gestione delle crisi
LPSP	Legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (RS 935.41)
LRA	Gruppo di ribelli ugandesi <i>(Lord's Resistance Army)</i>
LVP	Legge del 18 dicembre 2015 sui valori patrimoniali di provenienza illecita (RS 196.1)
MERCOSUR	Mercato comune dell'America meridionale <i>(Mercado Común del Sur)</i>

MINURSO	Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara occidentale <i>(Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)</i>
MINUSMA	Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali <i>(Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali)</i>
MONUSCO	Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo <i>(Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo)</i>
MoU	Dichiarazione d'intenti <i>(Memorandum of Understanding)</i>
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico <i>(North Atlantic Treaty Organisation)</i>
NEA	Agenzia per l'energia nucleare <i>(Nuclear Energy Agency)</i>
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NSG	Gruppo dei fornitori nucleari <i>(Nuclear Suppliers Group)</i>
OAS	Organizzazione degli Stati americani <i>(Organisation of American States)</i>
OCHA	Ufficio dell'ONU per il coordinamento degli affari umanitari <i>(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)</i>
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OHCHR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo <i>(Office of the High Commissioner for Human Rights)</i>
OIC	Organizzazione della cooperazione islamica
OIF	Organizzazione internazionale della Francofonia <i>(Organisation internationale de la Francophonie)</i>
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OLP	Organizzazione per la liberazione della Palestina
OMC	Organizzazione mondiale del commercio <i>(World Trade Organisation)</i>
OMM	Organizzazione meteorologica mondiale <i>(World Meteorological Organization)</i>
OMS	Organizzazione mondiale della sanità <i>(World Health Organisation)</i>

ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite (<i>United Nations Organisation</i>)
OPCW	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSE	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
PAM	Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (<i>UN World Food Programme</i>)
PCSD	Coerenza della politica di sviluppo (<i>Policy Coherence for Sustainable Development</i>)
PESC	Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea
PiR	Strumento di politica migratoria estera « <i>Protection in the Region</i> »
PNUA	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PPP	Partenariato per la pace
PRS	Presenza Svizzera
PSDC	Politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea
PVE	Prevenzione dell'estremismo violento (<i>Prevention of Violent Extremism</i>)
RSS	Rete integrata Svizzera per la Sicurezza
SACU	Unione doganale dell'Africa australe (<i>Southern African Customs Union</i>)
SADC	Comunità di sviluppo dell'Africa australe (<i>Southern African Development Community</i>)
SARC	Mezzaluna Rossa siriana (<i>Syrian Arab Red Crescent</i>)
SDGs	Obiettivi di sviluppo sostenibile (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SMM	Missione speciale di osservazione dell'OSCE in Ucraina (<i>OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine</i>)

StAR	Iniziativa per il recupero di capitali rubati (<i>Stolen Asset Recovery Initiative</i>)
SWISSCOY	Swiss Company
TIEA	Accordo sullo scambio d'informazioni in materia fiscale (<i>Tax Information Exchange Agreement</i>)
TNP	Trattato del 1° luglio 1968 di non proliferazione nucleare (RS 0.515.03) (<i>Non-Proliferation Treaty</i>)
TPO	Territorio palestinese occupato
TPP	Partenariato transpacifico (<i>Trans-Pacific-Partnership</i>)
Trattato UE	Trattato sull'Unione europea
TTIP	Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>)
UA	Unione africana
UE	Unione europea
UESA	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale della comunicazione
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UNAIDS	Programma congiunto delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (<i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>)
UNCLOS	Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>)
UNECE	Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNGASS	Sessione speciale 2016 dell'Assemblea generale sul problema delle droghe (<i>United Nations General Assembly Special Session</i>)
UNHAS	Servizio aereo umanitario delle Nazioni Unite (<i>United Nations Humanitarian Air Service</i>)
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNMISS	Missione delle Nazioni Unite nel Sudan del Sud (<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>)

UNMOGIP	Gruppo di osservatori militari delle Nazioni Unite in India e Pakistan <i>(United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)</i>
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente <i>(United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East)</i>
UNTSO	Organizzazione delle Nazioni Unite per la supervisione della tregua <i>(United Nations Truce Supervision Organization)</i>
UPU	Unione postale universale <i>(Universal Postal Union)</i>
WEC	Consiglio mondiale per l'energia <i>(World Energy Council)</i>
WEF	Forum economico mondiale <i>(World Economic Forum)</i>
WHS	Vertice umanitario mondiale <i>(World Humanitarian Summit)</i>
WSIS	Vertice mondiale delle Nazioni Unite sulla società dell'informazione <i>(World Summit on the Information Society)</i>

Indice dei Paesi

A

Afghanistan	1096, 1107, 1171, 1172, 1201, 1228
Albania	1157, 1195, 1287
Algeria	1114, 1120, 1132, 1135
Andorra	1237
Angola	1097, 1164, 1256
Antigua e Barbuda	1106
Arabia Saudita	1103, 1106, 1114, 1119, 1121, 1128, 1129, 1167, 1168, 1169
Argentina	1079, 1102, 1103, 1113, 1159, 1160, 1161, 1203, 1237, 1247
Armenia	1110, 1158, 1223, 1232, 1276
Australia	1237
Austria	1078, 1082, 1089, 1097, 1101, 1146, 1148, 1149, 1174, 1175, 1176, 1177, 1242, 1243, 1246, 1249, 1256
Azerbaijan	1158, 1159, 1232

B

Bahrein	1114, 1122, 1123, 1129, 1169, 1204
Bangladesh	1107, 1154, 1172, 1213, 1228
Barbados	1237
Belgio	1083, 1150, 1247, 1250, 1291, 1295
Benin	1163, 1227
Bhutan	1172
Bolivia	1107, 1160, 1223, 1227
Bosnia ed Erzegovina	1107, 1110, 1112, 1157, 1201, 1202, 1215, 1226 1232, 1276
Brasile	1079, 1102, 1113, 1150, 1151, 1159, 1160, 1237, 1239, 1254
Brunei Darussalam	1173
Bulgaria	1145, 1206, 1244, 1252
Burkina Faso	1083, 1114, 1115, 1117, 1120, 1121, 1122, 1133, 1134, 1163 1164, 1227, 1236, 1250
Burundi	1090, 1092, 1163, 1164, 1166, 1189, 1197, 1198, 1208

C

Cambogia	1173, 1214, 1228
Camerun	1114, 1164
Canada	1079, 1090, 1102, 1103, 1140, 1159, 1160, 1161, 1237, 1243
Ciad	1077, 1114, 1116, 1117, 1118, 1120, 1122, 1133, 1134, 1163, 1196, 1208, 1227
Cile	1113, 1159, 1160, 1162, 1237, 1245
Cina	1079, 1082, 1089, 1090, 1097, 1102, 1113, 1155, 1156, 1170, 1171, 1204, 1237, 1238, 1239, 1241, 1243, 1244, 1251, 1255, 1288
Cipro	1106, 1189

Colombia	1080, 1091, 1105, 1152, 1159, 1160, 1161, 1195, 1198, 1201,
.....	1203, 1214, 1223, 1243
Congo, Repubblica democratica	1163, 1164, 1197, 1201, 1202
Corea del Nord	1171, 1184, 1204
Corea del Sud	1079, 1103, 1171, 1237, 1241
Costa d'Avorio	1163, 1202, 1208, 1243
Costa Rica	1112, 1160, 1214, 1215
Croazia	1078, 1100, 1145, 1157, 1244, 1245, 1297
Cuba	1151, 1227

D

Danimarca	1083, 1097, 1231, 1239, 1256
-----------------	------------------------------

E

Ecuador	1082, 1113, 1160, 1223, 1250
Egitto	1092, 1114, 1115, 1116, 1120, 1121, 1130, 1131, 1138, 1167,
.....	1169, 1196, 1210, 1255
El Salvador	1159
Emirati Arabi Uniti	1114, 1116, 1119, 1255
Eritrea	1077, 1096, 1114, 1116, 1117, 1118, 1120, 1137, 1138, 1165, 1197
Estonia	1180, 1214, 1280
Etiopia	1114, 1117, 1118, 1119, 1120, 1136, 1138, 1163, 1165, 1197, 1244

F

Filippine	1106, 1113, 1170, 1171, 1173, 1198, 1203
Finlandia	1177, 1235, 1239, 1274, 1290
Francia	1078, 1082, 1083, 1092, 1101, 1105, 1127, 1146, 1148, 1166, 1214,
.....	1240, 1242, 1245, 1247, 1249, 1250, 1254, 1276, 1285, 1295

G

Gambia	1090, 1106, 1118, 1164, 1208
Georgia	1105, 1143, 1153, 1154, 1157, 1158, 1174, 1208, 1223, 1224,
.....	1232, 1276
Germania	1083, 1089, 1097, 1101, 1113, 1146, 1147, 1150, 1162, 1174, 1175,
.....	1176, 1187, 1199, 1237, 1239, 1242, 1243, 1247, 1249, 1250, 1256, 1275, 1291
Ghana	1135, 1163, 1164, 1202, 1214
Giappone	1079, 1101, 1102, 1156, 1170, 1237, 1241, 1247
Gibuti	1114, 1120, 1166
Giordania	1104, 1114, 1120, 1123, 1124, 1126, 1214, 1217, 1276
Grecia	1140, 1141, 1142, 1222, 1286, 1296
Guatemala	1159
Guinea equatoriale	1164
Guyana	1106, 1194

H

Haiti	1081, 1113, 1160, 1223, 1227
Honduras	1107, 1110, 1159, 1225

I

India.....	1079, 1102, 1113, 1154, 1155, 1170, 1185, 1204, 1237, 1247, 1249, 1251
Indonesia	1083, 1103, 1113, 1170, 1173, 1204, 1243, 1244, 1250
Iran	1079, 1089, 1091, 1102, 1103, 1105, 1106, 1114, 1121, 1122, 1125, 1128, 1129, 1153, 1161, 1167, 1168, 1169, 1184, 1204, 1237, 1238, 1244, 1256
Iraq	1077, 1086, 1087, 1092, 1096, 1114, 1115, 1116, 1117, 1118, 1120, 1126, 1153, 1167, 1168, 1179, 1182, 1196, 1199, 1200, 1220, 1224, 1225
Irlanda.....	1177, 1239, 1243, 1256, 1296
Islanda	1231, 1237, 1291, 1295
Isole Salomone	1173
Israele	1092, 1114, 1116, 1127, 1128, 1129, 1167, 1169, 1196, 1202, 1237, 1239
Italia.....	1078, 1082, 1089, 1093, 1101, 1118, 1130, 1141, 1146, 1147, 1148, 1237, 1242, 1243, 1291

K

Kazakistan	1159, 1204, 1214, 1244
Kenia	1217, 1244
Kirghizistan	1159, 1204
Kosovo	1086, 1105, 1112, 1157, 1177, 1195, 1196, 1198, 1202, 1213, 1215, 1232,
Kuwait.....	1114, 1123, 1128, 1169

L

Laos	1174, 1228
Libano.....	1104, 1114, 1117, 1120, 1123, 1124, 1126, 1127, 1141, 1169, 1214, 1217, 1224, 1225, 1244
Liberia	1202
Libia	1086, 1092, 1105, 1114, 1115, 1116, 1119, 1120, 1124, 1129, 1130, 1131, 1134, 1135, 1139, 1142, 1167, 1168, 1182, 1196
Liechtenstein	1078, 1082, 1101, 1146, 1149, 1175, 1242, 1249, 1251
Lituania.....	1233
Lussemburgo	1082, 1242, 1243, 1246, 1275

M

Macedonia	1157, 1297
Madagascar.....	1112, 1166, 1167, 1212, 1215
Malawi.....	1164
Malaysia	1113
Mali	1077, 1114, 1115, 1116, 1120, 1121, 1122, 1123, 1133, 1134, 1135, 1143, 1164, 1196, 1202, 1208, 1213, 1227, 1250
Malta	1149, 1177
Marocco.....	1110, 1114, 1120, 1121, 1132, 1199, 1203, 1214, 1229, 1240, 1275, 1286
Mauritania	1114
Mauritius	1164, 1237

Messico.....	1103, 1112, 1113, 1159, 1160, 1161, 1204, 1218, 1237, 1240,
.....	1243, 1246, 1285
Moldavia, Repubblica.....	1243, 1291
Monaco.....	1237
Mongolia.....	1107, 1110, 1171, 1172, 1173, 1174, 1227
Montenegro.....	1157, 1291
Mozambico.....	1166, 1226, 1256
Myanmar.....	1080, 1092, 1105, 1173, 1195, 1197, 1198, 1199, 1213, 1227

N

Namibia.....	1166, 1186, 1243
Nepal.....	1107, 1172, 1228
Nicaragua.....	1110, 1159
Niger.....	1110, 1114, 1116-1118, 1120, 1122, 1124, 1132, 1133, 1134,
.....	1135, 1166, 1196, 1223, 1227
Nigeria.....	1080, 1083, 1092, 1097, 1103, 1109, 1112, 1114, 1118, 1122, 1124,
.....	1132, 1134, 1135, 1163, 1164, 1182, 1196, 1204, 1206, 1210,
.....	1213, 1215, 1223, 1255, 1256
Norvegia.....	1097, 1106, 1150, 1184, 1200, 1231, 1233, 1237, 1256, 1274,
.....	1285, 1291
Nuova Zelanda.....	1187, 1237, 1239

O

Oman.....	1097, 1114, 1161, 1214, 1256
-----------	------------------------------

P

Paesi Bassi.....	1078, 1097, 1143, 1149, 1246, 1256, 1274
Pakistan.....	1107, 1154, 1172, 1185, 1204, 1228
Palestina.....	1083, 1092, 1105, 1107, 1114, 1115, 1120, 1127, 1128, 1167, 1169,
.....	1196, 1226, 1253, 1276
Panama.....	1239
Papua Nuova Guinea.....	1106
Paraguay.....	1098, 1113, 1160
Perù.....	1159, 1160, 1162, 1246
Polonia.....	1150, 1231, 1237, 1244, 1291
Portogallo.....	1243, 1297

Q

Qatar.....	1114, 1116
------------	------------

R

Regno Unito.....	1078, 1087, 1088, 1100, 1139, 1140, 1143, 1144, 1150, 1231,
.....	1237, 1254, 1274
Repubblica Ceca.....	1150
Repubblica Centrafricana.....	1163, 1167, 1220
Romania.....	1206

Ruanda.....	1240
Russia.....	1079, 1086, 1087, 1088, 1089, 1090, 1091, 1092, 1102, 1105, 1113, 1114, 1124, 1125, 1143, 1153, 1154, 1157, 1167, 1174, 1175, 1176, 1177, 1178, 1202, 1204, 1208, 1232, 1237, 1238, 1246, 1249, 1251, 1274, 1275, 1296

S

Saint Kitts e Nevis.....	1106
Saint Vincent e Grenadine.....	1106
San Marino.....	1237
São Tomé e Príncipe.....	1106, 1164
Seicelle.....	1237
Senegal.....	1112, 1114, 1122, 1124, 1166, 1167, 1204, 1208, 1204, 1215
Serbia.....	1112, 1157, 1195, 1196, 1215, 1297
Singapore.....	1103, 1172, 1173, 1237, 1239
Siria.....	1076, 1077, 1080, 1081, 1087, 1090-1092, 1096, 1104-1107, 1112-1129, 1139, 1141, 1142, 1149, 1151, 1153, 1167-1169, 1182, 1185, 1186, 1189, 1198, 1200, 1202, 1207, 1208, 1213, 1215-1217, 1220, 1222, 1224, 1225
Slovacchia.....	1078, 1150, 1244
Somalia.....	1114-1116, 1118, 1120, 1121, 1136, 1163, 1164, 1182, 1197, 1227
Spagna.....	1214, 1246, 1255, 1275
Sri Lanka.....	1106, 1172, 1198, 1203, 1204, 1230
Sudafrica.....	1079, 1090, 1102, 1152, 1163, 1204, 1237, 1240, 1245
Sudan.....	1114-1116, 1120, 1136, 1137, 1165, 1217
Sudan del Sud.....	1983, 1114-1117, 1120, 1136-1138, 1164, 1165, 1197, 1201, 1207, 1220, 1223, 1244, 1250
Svezia.....	1150, 1177, 1184, 1231, 1256

T

Tagikistan.....	1107, 1159, 1204, 1233
Tanzania.....	1166, 1226
Thailandia.....	1173, 1203
Tonga.....	1106, 1173
Tunisia.....	1077, 1110-1112, 1114, 1115, 1120-1122, 1124, 1129, 1130, 1131, 1170, 1196, 1199, 1210, 1212, 1215, 1227, 1247, 1251, 1278, 1287
Turchia.....	1079, 1083, 1087, 1091, 1092, 1101-1104, 1117, 1118, 1120, 1123, 1125, 1127, 1139, 1141-1143, 1153, 1158, 1167, 1178, 1214, 1221, 1232, 1249, 1250, 1252, 1274, 1286

U

Ucraina.....	1981, 1088, 1090, 1092, 1102, 1105, 1107, 1112, 1114, 1139, 1143, 1153, 1158, 1174-1177, 1195, 1198, 1202, 1207, 1210, 1216, 1222, 1232, 1238, 1243, 1252, 1273-1276
Ungheria.....	1150, 1214
USA.....	1079, 1086-1191, 1101, 1102, 1105, 1109, 1121, 1124, 1129, 1140, 1151, 1153, 1155, 1159, 1162, 1167, 1168, 1170, 1204, 1237, 1241, 1245, 1255, 1261

V

Vanuatu	1106
Venezuela	1159, 1160
Vietnam	1111, 1113, 1170, 1171, 1173, 1174, 1204, 1226, 1240

Y

Yemen	1090, 1092, 1105, 1197, 1115-1117, 1121-1123, 1128, 1167-1169, 1182, 1186, 1187, 1207, 1114-1116, 1120
-------------	---

Informazioni complementari riguardanti il Consiglio d'Europa

1 Organi

1.1 Comitato dei Ministri

Anche nell'anno in rassegna il Comitato dei Ministri ha dedicato buona parte delle discussioni agli attentati terroristici perpetrati in diverse città europee e alle possibili risposte del Consiglio d'Europa di fronte all'estremismo violento e alla radicalizzazione quali precursori del terrorismo. Nell'ambito del vasto dibattito che ha preceduto l'adozione, lo scorso anno, del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea del 27 gennaio 1977⁵¹ per la prevenzione del terrorismo, la Svizzera ha evidenziato l'importanza della repressione. Ha tuttavia sottolineato che occorre anche salvaguardare i valori delle democrazie, dei diritti umani e dello Stato di diritto. Ha parlato del suo impegno a livello mondiale a favore della prevenzione della violenza, accennando alla sua esperienza: una buona integrazione, specialmente nel mercato del lavoro, e un impegno locale a favore di una cooperazione globale rappresentano elementi importanti per prevenire la radicalizzazione. Da ultimo ha dato il suo sostegno al segretario generale Thorbjørn Jagland per l'attuazione di un piano d'azione a favore di una società inclusiva.

Un altro tema al centro delle discussioni del Consiglio d'Europa è stata la questione dei profughi e la crisi migratoria in Europa. Il segretario generale Jagland ha rammentato a tutti i Capi di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa che la Convenzione del 4 novembre 1950⁵² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) si applica a tutte le persone in Europa, compresi i profughi extraeuropei che si trovano nel nostro Continente. Ha invitato gli Stati membri a rispettare gli standard minimi previsti dai diritti umani per quanto concerne l'accoglienza e l'alloggio dei profughi e le procedure d'asilo. A tale scopo ha nominato un inviato speciale per la migrazione e i rifugiati, incaricandolo di seguire la situazione e di fornire consulenza e sostegno agli Stati membri affinché rispettino i diritti fondamentali dei profughi. Grazie alle visite periodiche effettuate nelle regioni particolarmente colpite dalla crisi dei profughi e alla perizia apportata, questi si è rivelato un interlocutore privilegiato. Conformemente a quanto richiesto dal Segretario generale e dall'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri ha voluto prestare un'attenzione particolare alla categoria più vulnerabile, ossia i profughi minorenni non accompagnati (avvio di una campagna per l'abolizione della carcerazione dei minori in attesa di rinvio, la cui relatrice è una parlamentare svizzera).

Come nel biennio precedente, la crisi in Ucraina è stata regolarmente inserita nell'agenda del Comitato dei Ministri. All'inizio del 2016 il Segretario generale ha inviato in Crimea una missione speciale sotto la direzione del diplomatico svizzero Gérard Stoudmann allo scopo di esaminare la situazione sotto il profilo dei diritti

⁵¹ RS 0.353.3

⁵² RS 0.101

umani e l'applicazione delle disposizioni della CEDU nella penisola. Il mandato non contemplava alcuna questione relativa allo statuto della Crimea. La missione è giunta essenzialmente alla conclusione che la Crimea deve aprirsi ai regolari meccanismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e che occorre trovare soluzioni pragmatiche e innovative affinché tali meccanismi possano funzionare nelle difficili condizioni attuali. In una nuova risoluzione il Comitato dei Ministri ha riaffermato l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina all'interno delle frontiere riconosciute dal diritto internazionale, ha di nuovo condannato l'annessione illegale della Crimea da parte della Federazione Russa e ha espresso la sua profonda preoccupazione per la situazione in materia di diritti umani. Ha inoltre lanciato un appello affinché gli organi di tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa abbiano illimitatamente accesso a tutti i territori, Crimea compresa, e possano così svolgere appieno le loro attività di monitoraggio.

Anche la 126^a sessione del Comitato dei Ministri tenutasi il 18 maggio a Sofia è stata incentrata su lotta al terrorismo, crisi dei rifugiati e rispetto dei diritti umani nelle regioni di conflitto. Il Segretario generale ha inoltre presentato il suo terzo rapporto sulla situazione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto in Europa, giungendo a conclusioni preoccupanti: la sicurezza democratica è sotto pressione, mentre diritti fondamentali quali le libertà di opinione e associazione e il diritto alla vita privata sono sempre più limitati. In quasi la metà degli Stati membri del Consiglio d'Europa la sicurezza dei giornalisti non è garantita in maniera soddisfacente e il pluralismo dei media è insufficiente. L'indipendenza e l'imparzialità della giustizia non sono adeguatamente garantite e destano preoccupazione episodi di influenza politica, corruzione e mancata attuazione di decisioni giudiziarie. Il rapporto contiene una serie di raccomandazioni, fra cui il rafforzamento dell'indipendenza della giustizia e la protezione dei gruppi particolarmente vulnerabili e dei difensori dei diritti umani.

Il Segretario generale è stato fra le prime personalità d'alto rango a compiere una breve visita in Turchia dopo il tentativo di colpo di Stato, condannando categoricamente l'insurrezione. Nel contempo ha anche invitato il Governo turco a non violare i principi dello Stato di diritto e i diritti umani nella gestione della crisi. Un gruppo di esperti del Consiglio d'Europa ha fornito una serie di raccomandazioni per rendere compatibili con la Convenzione dei diritti umani le misure adottate nella situazione d'emergenza. La Commissione di Venezia ha dal canto suo pubblicato un parere in merito al decreto sullo stato di emergenza emanato dalla Turchia e alla compatibilità con la CEDU. Il Commissario per i diritti umani ha chiesto alla Turchia di porre fine al più presto allo stato di emergenza e di ripristinare le procedure giudiziarie ordinarie. Dopo aver compiuto un sopralluogo ad hoc, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) ha redatto un rapporto sulle condizioni di detenzione delle persone arrestate nell'ambito della repressione del colpo di Stato. Anche la Svizzera ha condannato in seno al Comitato dei Ministri il tentativo di colpo di Stato, ma ha altresì ribadito la sua preoccupazione di fronte ai licenziamenti in massa e all'arresto di numerosi giudici, funzionari, insegnanti, giornalisti e politici appartenenti all'opposizione, chiedendo alla Turchia di rispettare le procedure dello Stato di diritto e i principi della CEDU. Il Comitato dei Ministri ha adottato in giugno la Convenzione del Consiglio d'Europa per un approccio integrato alla sicurezza e ai servizi nelle partite di calcio e in altri eventi sportivi, che rafforza la

sicurezza durante le manifestazioni sportive per mezzo della cooperazione internazionale. La Convenzione è stata firmata da 14 Stati membri il 3 luglio a St. Denis, presso Parigi, a margine dei campionati europei di calcio. La Svizzera è stata fra i primi firmatari.

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha assunto la presidenza del gruppo di relatori del Comitato dei Ministri sulle relazioni esterne del Consiglio d'Europa. I lavori si sono concentrati sulla politica di vicinato, le relazioni fra l'UE e l'OSCE e l'elaborazione di una risoluzione biennale sulla cooperazione fra Consiglio d'Europa e ONU. La Svizzera ha altresì presieduto lo «Human Rights Trust Fund», un'associazione di Paesi che finanziano progetti lineari ed efficaci volti a rafforzare l'attuazione della CEDU e le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Oltre alla Svizzera, vi partecipano Germania, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito.

1.2 **Assemblea parlamentare**

Lo spagnolo Pedro Agramunt è stato eletto quale successore della lussemburghese Anne Brasseur alla carica di presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa per il 2016–17. La minaccia che era nell'aria che l'Assemblea avrebbe mantenuto le sanzioni e la revoca del diritto di voto nei confronti della delegazione russa hanno indotto quest'ultima a rinunciare sin dall'inizio alla domanda di accreditamento e a boicottare la sessione parlamentare, analogamente a quanto già avvenuto negli ultimi due anni.

La situazione politica e umanitaria in Ucraina è stata di nuovo oggetto di dibattiti. Mediante una risoluzione l'Assemblea ha chiesto il rilascio immediato di Nadja Sawtschenko e di altri prigionieri politici detenuti nell'Ucraina orientale, nella Federazione Russa e in Crimea, quale tappa prioritaria ai fini dell'attuazione dell'Accordo di Minsk. Dopo essere stata rilasciata a metà dell'anno, Sawtschenko ha partecipato all'Assemblea parlamentare in qualità di membro del Parlamento ucraino e ha chiesto di non consentire alla delegazione russa di partecipare di nuovo a pieno titolo all'Assemblea fintanto che nella Federazione russa vi saranno prigionieri ucraini e i diritti dell'Ucraina non saranno rispettati.

I dibattiti si sono inoltre concentrati sulla crisi dei profughi e dei migranti. L'Assemblea ha discusso a più riprese della tragedia dei profughi nel Mediterraneo, senza tuttavia giungere a un'intesa su come reagire alle sfide poste dalla crisi in atto. Nei dibattiti sulla lotta al terrorismo si è affermato che i diritti umani, i principi dello Stato di diritto e i valori comuni del Consiglio d'Europa devono rimanere tutelati. Nella lotta al terrorismo i Governi degli Stati membri sono stati richiamati ad adottare soltanto provvedimenti necessari e proporzionali. Nel discorso dinanzi all'Assemblea parlamentare, il presidente della Commissione europea Juncker ha parlato della collaborazione fra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, sottolineando il fatto che le due organizzazioni poggiano sulle stessa fondamenta e difendono gli stessi valori. Ha affermato che il Consiglio d'Europa è l'istituzione di riferimento per i diritti umani ed è quindi nell'interesse di entrambe le organizzazioni che sia forte e indipendente. Per quanto concerne la crisi migratoria e gli attacchi terroristici, Juncker ha riconosciuto che l'Europa si trova in una situazione difficile e ha elogiato

l'impegno del Consiglio d'Europa nella questione migratoria. La cooperazione europea è di estrema importanza anche nella lotta al terrorismo, come testimonia la firma del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo riguardante i combattenti terroristi stranieri. Il Consiglio d'Europa svolge pertanto un ruolo di rilievo nel garantire l'equilibrio fra sicurezza e libertà. A questo riguardo Juncker ha dichiarato che l'adesione dell'Unione europea alla CEDU rappresenta una priorità politica della Commissione europea.

Il presidente francese François Hollande si è anch'egli espresso dinanzi all'Assemblea sullo stato d'emergenza decretato in Francia in seguito agli attentati terroristici del novembre 2015 e ha affermato che il suo Paese continua a garantire illimitatamente i diritti fondamentali. Ha inoltre proposto di organizzare un incontro al vertice a livello di capi di Stato durante la presidenza francese del Comitato dei Ministri nel 2019. La domanda del Parlamento giordano di conferimento dello statuto di partner per la democrazia è stata accettata e la Giordania è quindi il quarto Paese – dopo Marocco, Palestina e Chirghisia – ad ottenerlo.

1.3 Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

La delegazione svizzera al Congresso, costituita di rappresentanti comunali e cantonali, ha partecipato a entrambe le sessioni del 2016, dedicate nell'anno in rassegna a «Etica e trasparenza a livello locale e regionale». Nell'ambito della crisi dei rifugiati e dei migranti, nella sessione di marzo il Congresso si è occupato dell'integrazione dei migranti e della lotta contro la tratta di esseri umani a livello locale. Ai fini della vigilanza sull'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985⁵³, i membri del Congresso hanno inoltre discusso dei rapporti relativi alla situazione della democrazia locale e regionale in Francia e nella Repubblica Slovacca e hanno dibattuto sul seguito dei lavori in Armenia, Georgia e Ucraina. Quest'ultimo dibattito è stato diretto da un parlamentare svizzero, che ha presieduto la competente Commissione.

Durante l'estate il consigliere federale Burkhalter ha nominato i membri della delegazione per il 2016–2020, che hanno successivamente partecipato alla sessione di ottobre a Strasburgo. Oltre a una nuova presidente del Congresso, l'Assemblea ha eletto un nuovo presidente per ognuna delle due Camere e per i tre Comitati. Il presidente della delegazione svizzera è stato eletto alla vicepresidenza del Comitato di monitoraggio. I principali temi affrontati nella sessione plenaria sono stati la prevenzione della corruzione e l'uso improprio dei fondi pubblici per le campagne elettorali. Sono inoltre state decise le priorità del Congresso per gli anni 2017–2020 ed è stata adottata una risoluzione volta ad aumentare la partecipazione femminile a livello locale e regionale. Nell'anno in rassegna i parlamentari svizzeri hanno segnatamente partecipato all'osservazione delle elezioni locali in Armenia e in Bosnia ed Erzegovina. Hanno inoltre collaborato al rapporto di monitoraggio sull'osservanza della Carta summenzionata.

⁵³ RS 0.102

2**Diritti umani****2.1****Comitato direttivo per i diritti dell'uomo**

Nell'anno in rassegna il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) ha continuato a occuparsi della riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Ha quindi licenziato un rapporto all'attenzione del Comitato dei Ministri sui provvedimenti adottati dagli Stati della CEDU per trasporre nel diritto interno la Dichiarazione di Brighton del 2012. Ha inoltre approvato i lavori della sua sotto-commissione concernenti le elezioni dei giudici alla Corte di giustizia, l'esecuzione efficace delle sentenze da parte degli Stati e l'esame dei disegni di legge dal profilo della loro compatibilità con la CEDU.

Per quanto concerne lo sviluppo e la promozione dei diritti umani, il CDDH ha fra l'altro adottato un'analisi giuridica relativa ai provvedimenti contro la mutilazione genitale e i matrimoni forzati. Ha inoltre approvato le bozze di lavoro redatte dai rispettivi relatori quali basi per i futuri lavori sulle seguenti tematiche: diritti sociali, libertà di espressione in relazione agli altri diritti umani, migrazione e diritti umani e istituzioni nazionali per i diritti umani. Il CDDH aveva considerato queste tematiche quali priorità per gli anni futuri. Nella riunione di dicembre ha voluto essere informato sull'avanzamento dei lavori e ha preso atto con soddisfazione dei progressi compiuti.

Il 3 marzo il Comitato dei Ministri ha adottato talune raccomandazioni su economia e diritti umani, in gran parte ispirate ai principi guida dell'ONU del 2011. Lo scopo delle direttive in esse contenute è di aiutare gli Stati membri a prevenire e reprimere le violazioni dei diritti umani da parte delle imprese e di invitarli ad adottare provvedimenti che inducano l'economia a rispettare i diritti umani. Le raccomandazioni disciplinano più nel dettaglio l'accesso ai rimedi giuridici tenendo conto della pertinente perizia e delle norme giuridiche del Consiglio d'Europa. Fra gli aspetti esaminati rientrano la responsabilità civile e penale, la riduzione delle barriere giuridiche, i sussidi per le spese giudiziarie e le azioni collettive. Le raccomandazioni non rappresentano un mero riaffermare i principi guida dell'ONU, ma sono un parziale concretamento con effetti leggermente più vincolanti. Il CDDH prevede di organizzare nel giugno del 2017 un seminario d'alto rango sui lavori conclusi. In tal modo attua la raccomandazione Rec(2016)3 su diritti umani e imprese, adottata dal Comitato dei Ministri il 2 marzo 2016.

2.2 La Svizzera dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Nel periodo in rassegna la Corte europea si è espressa dieci volte su ricorsi in cui era coinvolta la Svizzera. In cinque casi ha constatato almeno una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Qui di seguito i dieci ricorsi giunti dinanzi alla Corte (in ordine cronologico)⁵⁴:

- *Di Trizio* (2 febbraio 2016): violazione del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in relazione al diritto al rispetto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU) in seguito alla valutazione del grado di invalidità conformemente al cosiddetto metodo misto.
- *Meier* (9 febbraio 2016): nessuna violazione del divieto di lavoro forzato (art. 4 CEDU) per un detenuto in età pensionabile che è stato obbligato a lavorare.
- *Bédat* (29 marzo 2016; Grande Camera): nessuna violazione della libertà di espressione (art. 10 CEDU) per la multa inflitta a un giornalista che aveva pubblicato documenti redatti ai fini di un'istruzione preliminare in ambito penale e che erano coperti dal segreto istruttorio.
- *Derungs* (10 maggio 2016): violazione del diritto, entro breve termine, all'esame della legalità della detenzione (art. 5 cpv. 4 CEDU) nel caso di un detenuto che ha dovuto attendere undici mesi la decisione giudiziaria relativa alla domanda di scarcerazione. Nessuna violazione del diritto all'esame della legalità della detenzione (art. 5 cpv. 4) per il Tribunale amministrativo che ha respinto la domanda di un'audizione personale.
- *Cicad* (7 giugno 2016): nessuna violazione della libertà d'espressione (art. 10 CEDU) per un Tribunale civile che ha decretato che definire antisemite le esternazioni di un professore di scienze politiche lo lede nella personalità e ha fatto rimuovere l'articolo lesivo dalla pagina Internet.
- *Al-Dulimi et Montana Management Inc.* (21 giugno 2016; Grande Camera): violazione del diritto a un processo equo (art. 6 cpv. 1 CEDU) per la mancanza di controllo giuridico delle sanzioni ONU (liste nere).
- *Nait-Liman* (21 giugno 2016): nessuna violazione del diritto a un processo equo (art. 6 cpv. 1 CEDU) per la non entrata in materia da parte dei Tribunali civili su una domanda di risarcimento per presunte torture in Tunisia.
- *Rivard* (4 ottobre 2016): nessuna violazione del principio *ne bis in idem* (art. 4 cpv. 1 Prot. n. 11 alla CEDU) per le sanzioni penali e il ritiro della licenza di condurre per lo stesso fatto.
- *Vukota-Bojić* (18 ottobre 2016): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) a causa delle insufficienti basi legali per la sorveglianza da parte dell'assicurazione contro gli infortuni. Nessuna viola-

⁵⁴ Compendi esaustivi dei casi svizzeri (e dei casi importanti riguardanti altri Stati) sono pubblicati dal 2008 nei rapporti trimestrali dell'Ufficio federale di giustizia: www.bj.admin.ch > Stato e cittadino > Diritti dell'uomo > Giurisprudenza della CEDU.

zione del diritto a un processo equo (art. 6 cpv. 1 CEDU) per l'utilizzazione delle informazioni raccolte con la sorveglianza.

- *El Ghatet* (8 novembre 2016): violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) per il rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare.

2.3 Discriminazione e razzismo

2.3.1 Lotta al razzismo

Il rapporto e le raccomandazioni della delegazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 2014 chiedono un rapporto intermedio sull'attuazione di due raccomandazioni concernenti l'una le competenze e le risorse della Commissione federale contro il razzismo (CFR) e l'altra l'istituzione di un servizio per la lotta alla discriminazione di lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT). In quanto organo incaricato del coordinamento materiale dei rapporti indirizzati all'ECRI, il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) ha elaborato un parere sui due punti summenzionati in collaborazione con i servizi preposti alle questioni specifiche e con il servizio del DFAE competente per l'ECRI. Nell'ambito delle attività contro qualsiasi forma di discriminazione razzista, il SLR si è occupato delle tematiche relative a Jenisch, Sinti e minoranze nomadi; ostilità antimusulmana; antisemitismo e razzismo nei confronti dei neri. Nei quattro settori citati sono stati svolti e finanziati numerosi progetti (nel 2016 circa 15 progetti per un importo totale attorno ai 160 000 franchi).

2.3.2 Protezione delle minoranze

Nel 1998 la Svizzera ha ratificato la Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995⁵⁵ per la protezione delle minoranze nazionali. Per il nostro Paese sono considerati minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro le minoranze nazionali linguistiche, i membri della comunità ebraica, gli Jenisch, i Sinti e Manouche di nazionalità svizzera, siano essi nomadi o sedentari. Nel 2016 il DFAE ha consultato i Cantoni al fine di elaborare il 4° rapporto sull'attuazione della Convenzione-quadro, che sarà consegnato al Consiglio d'Europa all'inizio del 2017 per essere poi sottoposto alla valutazione del Comitato consultivo della Convenzione-quadro e del Comitato dei Ministri. Nel 2016 la Svizzera ha continuato a impegnarsi, per il tramite del DFAE e del DFI, nell'ambito del Comitato di esperti ad hoc sulle questioni relative ai Rom e ai nomadi (CAHROM). Nell'incontro con la società civile rom e nomade svoltosi in occasione della riunione plenaria del CAHROM nel novembre 2016, è stata organizzata una tavola rotonda sul modo di vita dei Rom e dei nomadi itineranti o semi itineranti, cui hanno partecipato anche rappresentanti sinti e jenisch svizzeri.

⁵⁵ RS 0.441.1

Nel dicembre 2015 la Svizzera ha pubblicato il 6° rapporto sull'applicazione della Carta europea del 5 novembre 1992⁵⁶ sulle lingue regionali o minoritarie, nel quale espone le misure adottate per attuare le disposizioni della Carta. Nell'ambito della verifica ordinaria dell'applicazione della Carta nei Paesi firmatari, nel maggio del 2016 il Comitato di esperti della Carta europea ha svolto una visita nel nostro Paese, dove ha incontrato le autorità federali e cantonali coinvolte nella promozione delle lingue regionali o minoritarie in Svizzera e i rappresentanti dei parlanti delle lingue minoritarie interessate. Nell'autunno del 2016 il Consiglio d'Europa ha consegnato alla Svizzera il rapporto di valutazione, nel quale sono contenute domande e proposte del Comitato di esperti e le tre raccomandazioni che il Consiglio dei Ministri rivolge al nostro Paese, ossia portare avanti i provvedimenti relativi all'uso regolare dell'italiano nella vita pubblica nel Cantone dei Grigioni, adottare provvedimenti affinché il romancio non risulti discriminato in seguito alle fusioni comunali nel Cantone dei Grigioni e riconoscere il francoprovenzale secondo la Parte II della Carta. Le autorità svizzere avvieranno nel 2017 i lavori volti ad attuare tali raccomandazioni.

2.3.3 Parità fra donna e uomo

Fra fine giugno e inizio luglio 2016 la Svizzera ha partecipato alla Conferenza della Commissione sulla parità di genere del Consiglio d'Europa (GEC), ospitata dall'Estonia a Tallinn e dedicata alla valutazione dei cinque obiettivi della strategia 2014–2017 del Consiglio d'Europa e alla discussione della prossima strategia. La Conferenza ha attribuito particolare importanza all'impatto dei media sociali sulla parità fra donna e uomo e alle soluzioni elettroniche. Inoltre, un panel di alto livello ha dibattuto le priorità per la prossima strategia del Consiglio d'Europa e ha abbozzato una serie di raccomandazioni, segnatamente per interventi a favore delle donne migranti e dell'educazione alla parità di bambini e bambine in ambito scolastico.

In occasione della 10ª riunione della GEC in novembre, la Svizzera ha presentato lo strumento di analisi salariale in azienda Logib, le esperienze fatte a livello nazionale e internazionale e l'impiego di questo sistema nel settore degli appalti pubblici. L'evento ha suscitato un grande interesse presso gli Stati membri, che in parte hanno già introdotto lo strumento o sono in procinto di farlo. Durante la riunione la Svizzera ha anche partecipato al gruppo di lavoro volto all'elaborazione di un progetto di raccomandazione per la lotta al sessismo.

2.3.4 Prevenzione della tortura

In occasione della riunione plenaria di inizio novembre 2015 il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) ha adottato il rapporto sulla visita effettuata in Svizzera nell'aprile dello stesso anno. Il rapporto è stato consegnato alle autorità svizzere a fine dicembre 2015 e poi pubblicato nel giugno del 2016 congiuntamente alla risposta del Consiglio federale. Il CPT, che aveva visitato posti di polizia, peni-

⁵⁶ RS 0.441.2

tenziari e unità psichiatriche, ha raccolto pochissime prove o indizi di tortura o gravi maltrattamenti in Svizzera. Ha tuttavia consigliato alle autorità svizzere di intensificare gli sforzi per alloggiare i detenuti affetti da gravi disturbi mentali in strutture adeguate e non nei reparti di massima sicurezza.

Nella sessione plenaria di marzo, il CPT ha discusso in particolare delle sue attività in relazione all'arrivo in massa di migranti in situazione irregolare in Europa. In aprile ha invitato gli Stati a rivedere il trattamento delle persone condannate all'ergastolo, rammentando che è inumano incarcerare a vita una persona senza offrirle alcuna prospettiva di essere liberata. Il 26 giugno, in occasione della Giornata internazionale contro la tortura, il CPT e il sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura hanno ribadito che l'obbligo di proteggere la dignità dei detenuti è più che mai importante nell'attuale contesto di instabilità e crisi economica.

2.4 Diritti dell'infanzia

Il 2 marzo il Comitato dei Ministri ha adottato la nuova strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia per i prossimi sei anni, ossia dal 2016 al 2021. La strategia è incentrata su cinque settori prioritari: le pari opportunità per tutti i minori; la partecipazione; una vita senza violenza; una giustizia adeguata ai minori; i diritti dell'infanzia nel mondo digitale. Il giorno successivo il Comitato dei Ministri ha approvato il mandato di un anno al nuovo Comitato ad hoc per i diritti dell'infanzia (CAHENF), incaricandolo principalmente di coordinare l'attuazione della strategia 2016–2021, di valutarne l'impatto e di vigilare affinché si tenga conto dei diritti dell'infanzia in seno all'Organizzazione e nei singoli Stati membri. La prima riunione del CAHENF si è svolta a Strasburgo il 28 e il 29 settembre.

2.5 Bioetica

Nell'anno in rassegna il Comitato di bioetica del Consiglio d'Europa (DH-Bio) ha diretto diversi progetti. La bozza di un nuovo protocollo aggiuntivo alla Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina relativo alla protezione della dignità e dei diritti fondamentali delle persone con malattie psichiche in relazione ai provvedimenti coercitivi è stato oggetto di chiare critiche durante la consultazione pubblica. A esprimersi negativamente è stata anche l'Assemblea parlamentare stessa, che considera espressione di discriminazione qualsiasi riferimento a malattia psichica come indicazione per applicare un provvedimento coercitivo e non accetta nessuna formulazione che vada in tale direzione. Il seguito dei lavori non è ancora stato deciso in via definitiva. La Svizzera partecipa attivamente alla discussione con la presenza di delegazioni in diversi organi del Consiglio d'Europa.

Per quanto concerne gli studi sulle tendenze nelle nuove e future tecnologie (genetica, big data, neuroscienze, nanotecnologie) e gli aspetti etici correlati si è deciso, per quanto possibile, di fare confluire per quanto possibile i risultati nel dibattito pubblico. A tale scopo è stato preparato un sondaggio che consentirà di rilevare e valutare le migliori pratiche per tutelare l'interesse pubblico. I risultati saranno integrati nella

pianificazione strategica successiva. Il DH-Bio ha inoltre deciso di elaborare un parere relativo al divieto di commercializzazione nella bioetica quale strumento d'aiuto per l'interpretazione dell'articolo 21 della Convenzione del 4 aprile 1997⁵⁷ sui diritti dell'uomo e la biomedicina (Convenzione di Oviedo). La prima proposta è stata discussa e verrà rielaborata. La Svizzera seguirà i lavori con attenzione.

2.6 Media e società dell'informazione

La Svizzera è rappresentata nel Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI) dalla sezione Affari internazionali dell'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM). È rappresentata anche nel Comitato di esperti per il pluralismo mediatico e la trasparenza della proprietà dei media (MSI-MED) e nel Comitato di esperti sugli intermediari Internet (MSI-NET). Il CDMSI ha ultimato e adottato le sue osservazioni sulla raccomandazione dell'Assemblea parlamentare 2089(2016) in merito ai diritti della proprietà intellettuale nell'era digitale e ha deciso di trasmetterle al Comitato dei Ministri. Ha svolto un workshop sull'applicazione degli standard del Consiglio d'Europa per la protezione dei giornalisti e ha preso atto delle esperienze fatte con la piattaforma online lanciata un anno fa allo scopo di supportare l'applicazione di tali standard.

Il CDMSI si è rallegrato dell'adozione dei documenti seguenti: raccomandazione CM/Rec(2016)1 sulla protezione e sulla promozione del diritto alla libertà di espressione e del diritto alla vita privata in relazione alla neutralità della rete; raccomandazione CM/Rec(2016)4 sulla protezione del giornalismo e sulla sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media; raccomandazione CM/Rec(2016)5 sulla libertà in Internet e Strategia per la governance di Internet 2016–2019 del Consiglio d'Europa. Ha preso atto del rapporto del Segretario generale Jagland su «Strategia per la Governance di Internet 2012–2015», dei preparativi in vista del prossimo Internet Governance Forum 2016 promosso dall'ONU che si terrà Guadalajara e di un'informazione sul dialogo europeo sulla governance di Internet svoltosi a Bruxelles. Il CDMSI ha inoltre discusso del piano di lavoro e dei progressi compiuti dai Comitati di esperti MSI-MED e MSI-NET. Per quanto concerne il MSI-MED, il CDMSI ha esaminato il progetto di raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla pluralità mediatica e la trasparenza della proprietà dei media, approvandone la struttura e formulando proposte per il seguito dei lavori.

Nel 2016 il MSI-NET ha svolto due riunioni, durante le quali ha avviato i lavori in vista di una raccomandazione sul ruolo e sulle responsabilità dei fornitori Internet e di uno studio sulle implicazioni degli algoritmi dal profilo dei diritti umani. La fine dei lavori è prevista nella prima metà del 2017. Il Comitato è inoltre stato incaricato di prendere in considerazione un eventuale aggiornamento delle direttive sui diritti umani per gli offerenti di servizi Internet. La Svizzera si impegna per un aggiornamento equilibrato e un ulteriore sviluppo dell'acquis del Consiglio d'Europa, che tenga conto della recente evoluzione sociale, tecnica ed economica.

⁵⁷ RS 0.810.2

3 Stato di diritto

3.1 Diritto internazionale: Comitato ad hoc dei consiglieri giuridici sul diritto internazionale pubblico (CAHDI)

Il Comitato ad hoc dei consiglieri giuridici sul diritto internazionale pubblico del Consiglio d'Europa (CAHDI) riunisce due volte l'anno i consulenti giuridici dei Ministri degli affari esteri degli Stati membri per uno scambio di esperienze e opinioni. La Svizzera partecipa regolarmente a questi incontri e ha in tal modo l'opportunità di dibattere dei recenti sviluppi nell'ambito del diritto internazionale, di confrontarsi con altri Paesi su questioni legate alla trasposizione interna di norme internazionali e di coordinare i propri pareri con quelli degli altri Stati membri.

Un importante compito del CAHDI consiste nel controllare le riserve formulate nei riguardi di trattati internazionali. La Svizzera esamina con estrema attenzione le riserve degli altri Stati e, se le ritiene inammissibili, presenta un'obiezione. In ogni riunione il CAHDI esamina un elenco di riserve nei confronti delle quali sono stati espressi dubbi. Le discussioni si concentrano su aspetti legati all'interpretazione delle riserve e consentono agli Stati membri di concertare una posizione comune nei confronti delle riserve potenzialmente inammissibili. Se le Parti al trattato che esprimono dubbi su una riserva di un determinato Stato raggiungono un certo numero, quest'ultimo può essere indotto a ritirarla o a ridimensionarla.

Grazie alle discussioni in seno al CAHDI, la Svizzera può contribuire direttamente a mantenere l'integrità del diritto internazionale e curare le relazioni con gli altri Stati contraenti, soprattutto nell'ambito dei diritti umani.

3.2 Diritto penale

3.2.1 Lotta contro la tratta di esseri umani

Nel 2016 la Svizzera ha elaborato un nuovo piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani per gli anni 2017–2020. Esso si fonda sulle raccomandazioni trasmesse il 30 novembre 2015 dal Comitato delle Parti alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005⁵⁸ sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Il 6 aprile 2016 è stato pubblicato il rapporto esplorativo sullo sfruttamento della forza lavoro in Svizzera, commissionato al Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione dell'Università di Neuchâtel. Questo rapporto costituisce una prima tappa necessaria per lottare più efficacemente contro la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento quale forza lavoro in Svizzera, conformemente a quanto il Gruppo di esperti indipendenti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) del Consiglio d'Europa auspica nel rapporto di valutazione sull'applicazione della Convenzione da parte della Svizzera. Il nostro Paese ha inoltre partecipato alla 18ª riunione (23 maggio) e alla 19ª riunione (4 novembre) del Comitato delle Parti alla Convenzione.

⁵⁸ RS 0.311.543

3.2.2 Cibercriminalità

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 23 novembre 2001⁵⁹ sulla cibercriminalità è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2012, rendendo necessario un adeguamento della legislazione per quanto concerne la fattispecie penale dell'accesso indebito a un sistema per l'elaborazione dei dati (art. 143^{bis} del Codice penale⁶⁰, il cosiddetto «hacking») e la collaborazione internazionale (art. 18b della legge del 20 marzo 1981⁶¹ sull'assistenza in materia penale). L'Ufficio federale di giustizia (che fa parte dell'ufficio che prepara i lavori per il Comitato) e il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) partecipano alle riunioni del Comitato della Convenzione contro la cibercriminalità (t-CY) a Strasburgo. Durante questi incontri vengono discusse questioni relative all'accesso oltre frontiera a dati computerizzati (art. 32 della Convenzione) e le sfide nell'ambito del *cloud computing*.

3.2.3 Traffico di organi

La Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani, adottata dal Comitato dei Ministri nel luglio del 2014, è aperta alla firma dal 25 marzo 2015. La Svizzera condivide pienamente lo scopo della Convenzione e, dopo avere valutato le conseguenze giuridiche della ratifica, il 10 novembre 2016 ha firmato la Convenzione. Benché il nostro Paese disponga già attualmente di un quadro giuridico solido per lottare contro questo tipo di commercio illegale, la ratifica richiederà alcuni adeguamenti della legge dell'8 ottobre 2014⁶² sui trapianti.

Nell'anno in rassegna il Comitato europeo sul trapianto di organi (CD-P-TO) ha affrontato diverse questioni legate alla promozione della qualità e della sicurezza degli organi, dei tessuti e delle cellule prelevati per essere trapiantati. Ha inoltre discusso della lotta al traffico di tessuti e cellule di organi umani e della necessità di elaborare un protocollo. Il dibattito nell'ambito del nuovo progetto del CD-P-TO denominato «Impact of oocyte banking on donor situation» si è rivelato particolarmente interessante per la Svizzera. Un gruppo di esperti del CD-P-TO ha lavorato su un prospetto destinato alle donne intitolato «Women's Guide to Informed Choices on Medically Assisted Reproductive Options». L'obiettivo di questa pubblicazione è fare sì che le donne acquisiscano maggiori competenze in materia di salute, soprattutto per quanto concerne la fecondità o le possibilità e i limiti della procreazione assistita.

⁵⁹ RS **0.311.43**

⁶⁰ RS **311.0**

⁶¹ RS **351.1**

⁶² RS **810.21**

3.2.4 Prevenzione e lotta contro la violenza domestica

La Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) è entrata in vigore il 1° agosto 2014. Si tratta del primo strumento vincolante su scala europea che protegge le donne e le giovani da qualsiasi forma di violenza, compresa quella domestica. La Convenzione si prefigge di prevenire, perseguire ed eliminare tutte le forme di violenza perpetrata nei confronti delle donne, ma anche di eliminare la discriminazione nei confronti delle donne e promuovere la parità fra i sessi. È incentrata sui diritti, sulla protezione e sul sostegno alle vittime. La Convenzione è stata firmata dalla Svizzera l'11 settembre 2013. Il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla ratifica il 2 dicembre.

3.2.5 Trasferimento di condannati

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 21 marzo 1983⁶³ sul trasferimento dei condannati consente ai detenuti stranieri di scontare la pena nel loro Paese di origine. Il trasferimento è subordinato all'accordo della persona detenuta e degli Stati coinvolti. Il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997⁶⁴ prevede che il trasferimento possa avvenire senza il consenso della persona detenuta qualora questa sia evasa dallo Stato di condanna durante l'esecuzione della pena o sia oggetto di un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera. L'attuazione di queste disposizioni si è rivelata problematica e ha richiesto un emendamento del Protocollo.

Nel 2016 il Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni europee nell'ambito del diritto penale (PC-OC), presieduto dalla Svizzera, ha adottato un progetto di Protocollo che modifica il Protocollo del 1997. Il progetto è stato approvato dal Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) e successivamente sottoposto al Comitato dei Ministri. Le modifiche, intese a estendere il campo d'applicazione del Protocollo del 1997, definiscono le norme applicabili al trasferimento dell'esecuzione delle pene nei casi seguenti: a) la persona condannata è fuggita dallo Stato di condanna con la conseguenza, nella maggior parte dei casi, di sottrarsi all'esecuzione della pena e b) la persona condannata è oggetto di un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera dopo aver scontato la pena. Gli Stati hanno la possibilità di dichiarare che applicheranno queste nuove disposizioni a titolo provvisorio.

3.3 Droghe

Il Gruppo Pompidou è stato istituito nel 1971 su iniziativa dell'allora presidente francese Georges Pompidou. Nel 1980 è stato integrato nell'organizzazione del Consiglio d'Europa e oggi conta 38 Stati membri, cui si aggiunge il Messico con lo

⁶³ RS 0.343

⁶⁴ RS 0.343.1

statuto di osservatore. Il Gruppo Pompidou coordina fra gli Stati membri singoli aspetti della politica in materia di droga d'interesse comune e ha l'incarico di stabilire i necessari contatti fra politica, scienza e lavoro quotidiano nell'ambito della droga. Le piattaforme di discussione aperte, che non hanno alcun effetto politico o giuridico vincolante, sono estremamente importanti per tutti gli Stati membri, poiché forniscono elementi fondanti per una politica innovativa. Per la Svizzera il Gruppo Pompidou rappresenta tuttora l'unico organismo nel quale può confrontarsi con altri Stati su tematiche relative alla politica in materia di droga. La maggior parte degli Stati membri del Gruppo, fra cui anche Stati che non fanno parte dell'Unione europea come Norvegia e Turchia, ha invece a disposizione anche altri forum dell'Unione europea per dibattere in questo ambito.

Nei primi sei mesi i lavori si sono concentrati sui preparativi e sulla valutazione della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata al problema mondiale della droga (UNGASS), nella quale il Gruppo Pompidou ha avuto un ruolo di tutto rilievo. Il Presidente, il Ministro della sanità norvegese, ha letto una dichiarazione relativa agli aspetti legati alla salute e ai diritti umani nella politica in materia di droga. Il Gruppo ha inoltre organizzato due manifestazioni ai margini dell'UNGASS sulle tematiche «Diritti umani nell'ambito della droga» e «Gestione dell'abuso di sostanze nei giovani». Nella seconda metà dell'anno si sono svolti gli incontri tecnici organizzati dal Gruppo su «Nuove sostanze psicoattive NPS», «Questioni di genere nella politica in materia di droga» e «Risposte dell'apparato giudiziario ai detenuti tossicodipendenti». Inoltre, la rete mediterranea del Gruppo, MedNet, ha celebrato i suoi dieci anni di esistenza.

Rappresentata dalla direzione dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), la Svizzera ha assunto dal 1° gennaio 2011 la presidenza del Gruppo Aeroporti («Airports Group»), che manterrà anche nel programma di lavoro 2015–2018. Costituito di rappresentanti delle dogane, delle guardie di confine e della polizia, il Gruppo ha il compito di armonizzare e affinare i provvedimenti di controllo in materia di droga negli aeroporti europei. Nel 2016 il 31° incontro annuale del Gruppo Aeroporti è stato organizzato nell'ambito del programma «Esecuzione delle leggi». Vi hanno partecipato rappresentanti di diverse organizzazioni internazionali e di ex Stati membri del Gruppo Pompidou. In ottobre si è svolto l'incontro annuale dell'«International network on precursor control» e in dicembre quello relativo al «Drug related Cyber-crime». Per motivi legati alle sue nuove priorità nell'ambito della lotta alla criminalità e alla situazione in materia di risorse, la Polizia giudiziaria federale si è ritirata dalle reti di collaborazione sui precursori chimici e sulla criminalità informatica.

3.4 Cooperazione transfrontaliera

Il Consiglio federale ha adottato il 24 agosto 2016⁶⁵ il messaggio concernente la ratifica del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985. Il Comitato europeo sulla democrazia e la governance (CDDG) si è riunito il 19–20 maggio 2016; ha esaminato il quadro di riferimento delle sue attività prioritarie e ha proceduto a uno scambio di opinioni sulla democrazia e la governan-

⁶⁵ FF 2016 6523

ce elettronica. Si è altresì occupato delle linee guida sulla partecipazione della società civile alle decisioni politiche.

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

La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) è un'istituzione del Consiglio d'Europa che fornisce consulenza in materia di diritto costituzionale. Nel 2016 la Commissione non ha elaborato alcuna perizia o rapporto specifico in relazione alla Svizzera. Per il nostro Paese rivestono tuttavia un certo interesse le linee guida, gli studi e le compilazioni qui di seguito:

- linee guida congiunte (con OSCE/ODIHR) per prevenire e gestire l'impiego abusivo di risorse amministrative durante i processi, pubblicate sotto CDL-AD(2016)004,
- lista di controllo sui principi dello Stato di diritto, pubblicata sotto CDL-AD(2016)007,
- raccolta di perizie e rapporti della Commissione di Venezia relativi ai partiti politici, pubblicata sotto CDL-PI(2016)003,
- raccolta di perizie della Commissione di Venezia relative alle norme giuridiche nella protezione degli autogoverni locali, pubblicata sotto CDL-PI(2016)002,
- compilazione delle perizie e dei rapporti della Commissione di Venezia sulla libertà di espressione, pubblicata sotto CDL-PI(2016)011.

Nell'anno in esame, il Consiglio misto di giustizia internazionale, una cooperazione fra le Corti costituzionali e la Commissione di Venezia, ha proseguito i lavori di divulgazione della giurisprudenza costituzionale alimentando il Bollettino di giurisprudenza costituzionale e la banca dati CODICES. Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha adottato il suo 19° parere sul ruolo dei presidenti dei tribunali in occasione della riunione plenaria di novembre.

Il 6 ottobre la Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) ha pubblicato il rapporto biennale sui sistemi giudiziari europei fondandosi sui dati statistici del 2014 raccolti negli Stati membri. Ha proseguito le sue attività di cooperazione volte a ottimizzare il funzionamento dei tribunali negli Stati membri del Consiglio d'Europa e nei Paesi limitrofi. Esperti svizzeri presiedono i gruppi di lavoro sulle scadenze giudiziarie e sulla qualità della CEPEJ e hanno partecipato alle attività di cooperazione, segnatamente in Albania, Grecia, Marocco e Tunisia.

4 Democrazia

4.1 Voto elettronico

Il Comitato di esperti ad hoc CAHVE «Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique» ha adottato nel novembre 2016 il progetto di una raccomandazione rielaborata sugli standard per il voto elettronico e direttive complementari all'attenzione del Comitato dei Ministri. Prima dell'incontro, un gruppo ristretto di esperti indipendenti dalle autorità aveva elaborato alcuni progetti preliminari sulla base delle decisioni prese sino a quel momento dalla Commissione. Da giugno ad agosto, i membri del CAHVE hanno potuto consultare i documenti su una piattaforma elettronica interattiva. La Cancelleria federale ha partecipato all'incontro del CAHVE con due rappresentanti e si è espressa nell'ambito della consultazione sul progetto preliminare.

4.2 Sanità

4.2.1 Prodotti farmaceutici e cure

Nel periodo in rassegna la Svizzera ha partecipato a due risoluzioni nell'ambito del Comitato europeo per i farmaci e le cure farmaceutiche (CD-P-PH) della Direzione europea per la qualità dei medicinali (EDQM): 1) la risoluzione CM/Res(2016)2 sulle buone prassi di ricostituzione negli stabilimenti ospedalieri dei medicinali destinati ad un uso parenterale negli istituti di cura e 2) la risoluzione CMRes(2016)1 sui criteri relativi alla garanzia di qualità e innocuità dei medicinali preparati nelle farmacie per le esigenze specifiche dei singoli pazienti. Entrambe le Risoluzioni sono state adottate dal Consiglio dei Ministri il 1° giugno 2016.

Nell'ambito del Comitato di esperti per la qualità dei medicinali e per la sicurezza terapeutica nella dispensazione e nell'utilizzazione (CD-P-PH/PC), la Svizzera ha partecipato in particolare ai lavori concernenti lo sviluppo e l'applicazione di indicatori per valutare la qualità delle cure farmacologiche in Europa, la messa a disposizione individualizzata automatizzata di medicinali, la ricostituzione di prodotti farmaceutici in stabilimenti ospedalieri, la prevenzione di disparità nell'accesso ai medicinali e i rischi per la salute pubblica in situazioni di crisi in Europa, nonché le buone prassi di distribuzione a distanza dei medicinali. In quanto responsabile del progetto, la Svizzera ha inoltre messo a punto un progetto di formazione per i terapeuti in medicina tradizionale, in particolare quella cinese. Il documento è stato distribuito agli Stati membri quale modello per coordinare e standardizzare meglio le formazioni e il riconoscimento delle qualifiche professionali.

È in elaborazione il progetto per la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla contraffazione di prodotti medicinali e reati simili comportanti minacce alla salute pubblica (Convenzione Medicrime). Firmata dalla Svizzera il 28 ottobre 2011, la Convenzione rappresenta il primo strumento normativo internazionale in questo ambito e punisce la fabbricazione, la dispensazione e il commercio di prodotti terapeutici contraffatti (medicamenti e dispositivi medici), oltre a tutelare i diritti delle vittime. Disciplina altresì la cooperazione nazionale e internazionale delle autorità coinvolte.

In aprile è terminato il biennio di presidenza svizzera del Comitato di esperti sulla riduzione dei rischi per la salute pubblica derivanti dalla contraffazione di farmaci (CD-P-PH/CMED). Durante il suo mandato la Svizzera ha contribuito in misura considerevole a portare avanti le attività del Comitato, che deve far fronte a un notevole carico di lavoro nell'ambito della lotta ai medicinali contraffatti. Nel periodo in rassegna il nostro Paese ha continuato a impegnarsi nei progetti in corso: la creazione di una banca dati europea centralizzata per i medicinali contraffatti (in particolare organizzando un perfezionamento internazionale online) e l'ulteriore diffusione di una rete di autorità basata su «Single Points of Contact» (SPOCs). Una delegata svizzera ha inoltre partecipato in qualità di relatrice a una formazione tenuta a Oslo sulla sensibilizzazione alla criminalità farmaceutica.

Da ultimo la Svizzera è rappresentata nel Comitato europeo per la trasfusione di sangue (CD-P-TS) e nel Comitato di esperti annesso (CD-P-TS/GTS). Quest'ultimo è incaricato di aggiornare e sottoporre a revisione la «Guide to the preparation, use and quality assurance of blood components», uno strumento vincolante anche per la Svizzera sui criteri di idoneità per le donazioni. Nell'ambito di tale Comitato la Svizzera ha contribuito in maniera significativa quale relatrice all'elaborazione delle «Good Practice Guidelines for Blood Establishments and hospital blood banks required to comply with EU Directive 2005/62/EC»; scopo del documento è di apprestare linee guida per l'applicazione della Direttiva UE e colmare così le lacune esistenti in materia di attuazione.

4.2.2 Farmacopea

Elaborata sotto l'egida del Consiglio d'Europa, la Farmacopea europea (Ph. Eur.) è una raccolta di prescrizioni sulla qualità dei medicinali (comprese le sostanze attive), delle sostanze ausiliarie farmaceutiche e di singoli dispositivi medici. Si fonda sulla Convenzione del 22 luglio 1964⁶⁶ concernente l'elaborazione d'una Farmacopea europea ed è vincolante per i 37 Stati contraenti e per l'Unione europea. La Farmacopea europea contiene oltre 2600 monografie e testi di carattere generale. Oltre a essere integrata da nuove prescrizioni, viene costantemente aggiornata nelle parti già esistenti. Questo adeguamento costante, e a volte anche urgente, allo stato attuale della tecnica e della scienza consente un controllo appropriato delle materie prime e dei preparati in un mercato globalizzato, oltre a fornire un importante contributo alla lotta contro la contraffazione dei prodotti medicinali.

L'elaborazione avviene sotto la responsabilità della Direzione europea per la qualità dei medicinali (EDQM) a Strasburgo. Ogni Stato contraente è tenuto a partecipare all'elaborazione e a trasporre in norme interne vincolanti le prescrizioni di qualità decise. Nel 2016 sono stati implementati i supplementi 8.6, 8.7 e 8.8 dell'ottava edizione della Farmacopea europea. Le attività della Farmacopea europea sono inoltre seguite da vicino da 8 Stati osservatori europei e 18 extraeuropei, nonché dalla «Taiwan Food and Drug Administration (TFDA)» e dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). I suoi lavori hanno pertanto un impatto mondiale sulla qualità dei medicinali e delle sostanze medicamentose.

⁶⁶ RS 0.812.21

Swissmedic, l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici, rappresenta per il tramite della Divisione Farmacopea l'autorità nazionale in questo ambito. Coordina il contributo alla Farmacopea europea fornito dagli specialisti svizzeri provenienti dall'industria, dalle università e dai politecnici, dalle farmacie e dalle autorità; questi partecipano complessivamente a oltre 70 comitati specializzati per l'elaborazione della Farmacopea europea, contribuendo ogni anno con un effettivo totale di nove anni-persona. Oltre il 50 per cento di questi lavori è stato effettuato dai collaboratori di Swissmedic. Nell'ambito delle rielezioni a scadenza triennale degli esperti della Farmacopea, nell'anno in rassegna la Commissione europea della farmacopea (COM) ha designato una nuova presidenza. La COM è l'organo decisionale della Farmacopea europea. Con l'elezione del direttore della Divisione Farmacopea subordinata a Swissmedic, per la prima volta negli oltre 50 anni di storia della Farmacopea europea la carica di presidente della COM è stata conferita a uno Svizzero. La nuova presidenza è entrata in carica nel mese di giugno per un periodo di tre anni. Il contributo fornito dalla Svizzera corrobora sia l'importanza stessa della Farmacopea sia l'elevato livello delle competenze che il nostro Paese può apportare grazie a un'industria farmaceutica ai primi posti a livello mondiale.

4.2.3 Protezione della salute dei consumatori

Nel 2016 la delegazione svizzera ha partecipato a due riunioni del Comitato di esperti sui materiali a contatto con gli alimenti (P-SC-EMB). L'ultima risoluzione adottata è la risoluzione (2013)9 concernente i materiali e gli oggetti in metalli e leghe destinati a entrare in contatto con prodotti alimentari. Per determinati tipi di utilizzazione, quali le posate in argento, occorre rivedere le condizioni relative ai test fissate dalla risoluzione, poiché molti articoli in argento non sono più conformi se testati secondo le nuove condizioni previste. Per discutere delle condizioni dei test è stato istituito un gruppo di lavoro ad hoc, formato da rappresentanti di laboratori nazionali di riferimento e da rappresentanti dell'industria dei metalli e delle leghe. I risultati dei test sono presentati e discussi durante le riunioni del gruppo ad hoc ma anche nella sessione plenaria del gruppo di esperti. La risoluzione concernente i materiali e gli oggetti in metallo e leghe destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari sarà modificata o precisata sulla base dell'esito delle discussioni.

Il P-SC-EMB si occupa anche della revisione delle vecchie risoluzioni al fine di adeguarle secondo le più recenti conoscenze scientifiche, tossicologiche e tecniche. Per molti tipi di materiali, queste risoluzioni del Consiglio d'Europa sono le uniche raccomandazioni (*soft law*) e rivestono quindi un ruolo importante per le diverse associazioni attive nei settori interessati. Un gruppo di lavoro ad hoc si occupa della revisione della risoluzione sulla carta e il cartone poiché non esiste una legislazione unificata a livello europeo. Il gruppo di lavoro è formato da rappresentanti dei laboratori nazionali (per la Svizzera due rappresentanti di laboratori cantonali) e da rappresentanti dell'industria della carta e del cartone. Attualmente sta dibattendo principalmente dell'elaborazione di una lista positiva di sostanze autorizzate per fabbricare imballaggi in carta o cartone destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari.

I lavori nel settore degli inchiostri degli imballaggi sono portati avanti soprattutto dalla Germania e dalla Svizzera che collaborano per definire una lista identica delle sostanze esaminate e che servirà da base per quella del Consiglio d'Europa. La delegazione svizzera ha continuato a partecipare ai lavori del Comitato di esperti sui prodotti cosmetici (P-SC-COS), che ha ultimato le raccomandazioni relative all'utilizzo degli oli essenziali specifici alla cosmesi basandosi su due documenti francesi già pubblicati a livello nazionale. È in corso di finalizzazione anche il documento concernente i requisiti minimi per una valutazione tossicologica degli inchiostri utilizzati per i tatuaggi e il trucco permanente che, una volta pubblicato, apporterà nuove conoscenze su queste prassi oggi estremamente diffuse.

Nel mese di giugno il gruppo ad hoc sui laboratori cosmetici ufficiali di controllo (OCCL) ha organizzato per la prima volta un colloquio sulla qualità dei cosmetici. Negli incontri di giugno e di dicembre ha discusso dello stato dei sistemi attitudinali di prova («Proficiency testing studies», PTS) attualmente in corso concernenti i parabene negli stick per labbra e uno studio sulla sorveglianza dei mercati (MSS) relativo ai prodotti per sbiancare i denti.

4.3 Cultura, istruzione, gioventù e sport

Il Comitato direttivo sulla cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDCPP) si è riunito nel mese di giugno. La delegazione svizzera era composta da una rappresentante del Servizio internazionale dell'Ufficio federale della cultura (UFC), che era stata eletta alla vicepresidenza del CDCPP per un anno. La Svizzera è l'unico membro francofono dell'Ufficio, che conta inoltre Finlandia (presidenza), Repubblica di Moldova, Italia, Polonia, Crazia, Islanda, Montenegro e Norvegia, per il periodo in questione. Il forte coinvolgimento nei lavori in corso è estremamente importante se si considera che attualmente il nostro Paese non partecipa ai programmi di promozione culturale dell'Unione europea (Europa Creativa).

4.3.1 Cultura

Nel 2016 l'azione del Comitato direttivo sulla cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDPP) in ambito culturale è stata caratterizzata in particolare dall'elaborazione del Quadro di indicatori sulla cultura e la democrazia (IFCD), sviluppato in collaborazione con la Hertie school of Governance di Berlino al fine di documentare la correlazione fra investimenti effettuati nella cultura e situazione in materia di democrazia degli Stati membri. Per lanciare l'IFCD, il 14 ottobre a Bruxelles è stato organizzato un evento pubblico in collaborazione con la Commissione europea. Altre tematiche prioritarie sono state la riforma del sistema d'informazione rappresentato dal Compendium delle politiche e tendenze culturali in Europa e la revisione del concetto di Esposizioni d'arte del Consiglio d'Europa.

La Svizzera partecipa inoltre dal 2013 all'Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa (APA). Nella riunione annuale del Consiglio di direzione (14-15 aprile), è stato certificato un nuovo itinerario, mentre a due itinerari vecchi è stata tolta la certificazione, portando così a 32 il numero totale di itinerari

culturali certificati dal Consiglio d'Europa. La Svizzera non è direttamente associata al nuovo itinerario. Nel 2016 il contributo della Confederazione all'APA sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa è ammontato a circa 11 900 euro.

4.3.2 Patrimonio culturale

Nell'ambito del patrimonio culturale, per il 2016 il Comitato direttivo sulla cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDCPP) ha concentrato la sua azione sulla definizione e sull'adozione della «Strategia per il patrimonio culturale europeo nel 21° secolo», conformemente alle conclusioni della sesta conferenza dei Ministri del patrimonio culturale organizzata dalla presidenza belga del Comitato dei Ministri il 23 e il 24 aprile a Naur. La nuova strategia punta fortemente su una gestione partecipativa e democratica del patrimonio culturale europeo e si articola in tre parti: le componenti sociali, lo sviluppo territoriale ed economico, la conoscenza e l'educazione. Lo scopo è di fornire un aiuto agli Stati che vogliono ammodernare le loro politiche in materia di patrimonio culturale. Spetterà ai singoli Stati decidere come e quanto fare ricorso agli strumenti proposti. Ulteriori tematiche prioritarie sono state le Giornate europee del patrimonio e il sistema HEREIN (osservatorio delle politiche e dei valori europei del patrimonio culturale), che la Svizzera appoggia e difende da tempo. Concepito come piattaforma d'informazione e strumento di dialogo e di interconnessione fra professionisti e autorità del patrimonio culturale in Europa, il sistema HEREIN consente di garantire il controllo dell'attuazione delle Convenzioni sul patrimonio del Consiglio d'Europa. La Svizzera è inoltre membro dell'associazione internazionale senza scopo di lucro AISBL HEREIN, che mira a promuovere lo scambio di esperienze e favorire lo scambio di informazioni sulle politiche inerenti al patrimonio culturale.

Adottando «l'Appello di Namur», i Ministri del patrimonio culturale e i loro rappresentanti che vi si erano riuniti nel 2015 avevano inoltre condannato le distruzioni deliberate del patrimonio culturale nelle situazioni di conflitto e il traffico illecito di beni culturali, decidendo di avviare un dibattito in seno al Consiglio d'Europa al fine di rafforzare la cooperazione europea in questo settore. La Svizzera è pertanto stata coinvolta direttamente nei lavori di revisione totale della Convenzione europea sui delitti relativi ai beni culturali (Convenzione di Delfi). I negoziati condotti nell'ambito di due incontri di esperti il 31 maggio e il 1° giugno e successivamente dal 7 al 10 novembre sono sfociati nell'elaborazione di un progetto preliminare per il nuovo testo della Convenzione. I negoziati continueranno in occasione dei due incontri previsti nel 2017. Il testo definitivo della Convenzione riveduta sarà verosimilmente pronto per la fine del 2017 e quindi sottoposto al Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) nella riunione del dicembre 2017.

4.3.3 Paesaggio

Anche nel 2016 l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha sostenuto con un contributo di 40 000 franchi le azioni della Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000⁶⁷. L'importo è servito a finanziare i lavori relativi allo sviluppo del sistema d'informazione del Consiglio d'Europa per l'attuazione della Convenzione e i preparativi per le riunioni dei laboratori della Convenzione sulle politiche nazionali del paesaggio.

4.3.4 Media (Eurimages)

La revisione della Convenzione europea del 2 ottobre 1992⁶⁸ sulla coproduzione cinematografica è stata adottata il 29 giugno dai Delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa in occasione della loro 1261^a riunione. Lo scopo della revisione è di meglio tenere conto dell'evoluzione dell'industria, in particolare per quel che riguarda le nuove tecnologie e la diversificazione dei modelli di coproduzione. In futuro le coproduzioni saranno pertanto già riconosciute a partire da una partecipazione minoritaria del 10 per cento (in precedenza: 20 per cento). La Svizzera ha avviato le procedure volte alla firma della Convenzione riveduta nella seconda metà del 2016.

Il Comitato direttivo del Fondo di sostegno al cinema europeo (Eurimages) finanzia le coproduzioni, le distribuzioni di film e le sale cinematografiche europee. Nel 2016 sono stati selezionati e sottoposti alla sua approvazione 16 progetti di coproduzione con una partecipazione svizzera. Otto progetti in tutto, due dei quali con una partecipazione svizzera maggioritaria, hanno ottenuto un finanziamento. Quest'anno l'importo complessivo destinato da Eurimages a progetti di film ammonta a 2 336 000 euro, di cui circa 504 000 sono andati a produzioni svizzere.

In seguito all'esclusione della Svizzera dal programma MEDIA dell'Unione europea, sono state depositate domande di sostegno alla distribuzione di film e alle sale cinematografiche. Nel primo caso si tratta principalmente di promozione di film europei in Svizzera. Nel 2016, sette distributori hanno ottenuto finanziamenti per il lancio di 33 film in totale, per un importo complessivo di 332 000 euro. Per quanto concerne il sostegno alle sale cinematografiche, nel 2016 la Svizzera ha ricevuto 380 000 euro suddivisi su 69 sale. Nel 2016 il contributo della Confederazione al Fondo europeo di sostegno alla coproduzione e alla diffusione di opere cinematografiche e audiovisive (Eurimages) è ammontato a 648 000 euro e in contropartita la Svizzera ha beneficiato di 1 216 000 euro.

⁶⁷ RS 0.451.3

⁶⁸ RS 0.443.2

4.3.5 Istruzione e insegnamento superiore

Nell'ambito dell'insegnamento superiore le attività si sono concentrate nel settore della Convenzione dell'11 aprile 1997⁶⁹ sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea (Convenzione di Lisbona). Il Comitato della Convenzione ha adottato una dichiarazione sul riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati, degli sfollati e delle persone assimilate ai rifugiati, al fine di elaborare una raccomandazione sul riconoscimento delle qualifiche di queste persone.

Per quanto concerne l'istruzione i lavori si sono concentrati su provvedimenti educativi volti a contrastare il fenomeno della radicalizzazione, il tema principale della conferenza dei Ministri dell'istruzione tenutasi l'11 e il 12 aprile a Bruxelles. La Conferenza ha pertanto approvato un progetto sull'educazione ai valori democratici volta proprio a rispondere a questo fenomeno che interessa una parte dei giovani nei Paesi europei. Nell'ambito dell'insegnamento linguistico, la Svizzera partecipa e collabora alle diverse attività del Centro europeo delle lingue vive (CELV), specialmente alla mediazione del progetto Plurimobil (Mobilità per l'apprendimento plurilingue e interculturale). Nel quadro del programma 2016–2019 del CELV, la Svizzera coordina un progetto di sviluppo «Verso un quadro comune di riferimento per gli insegnanti di lingue».

4.3.6 Gioventù

Il Comitato direttivo europeo per la gioventù (CDEJ) ha proseguito le sue attività per il biennio 2016–2017 nell'ambito delle sue tre priorità strategiche: partecipazione dei giovani al processo democratico; attuazione della Raccomandazione (2015)3 sull'accesso ai diritti sociali per i giovani provenienti dai quartieri svantaggiati; promozione di società inclusive e pacifiche, in particolare prolungando fino al 2017 la campagna contro l'incitazione all'odio. Per ogni priorità sono stati definiti i risultati attesi e gli orientamenti del programma di attività 2016–2017.

Il Comitato ha inoltre avviato i lavori per migliorare la cooperazione con i rappresentanti non governativi della gioventù e il funzionamento del Comitato misto per la gioventù (CMG) e, ai fini di una maggior efficacia, ha istituito dei gruppi di lavoro sulle singole priorità. Nell'anno in rassegna è proseguita la difficoltosa redazione del progetto di raccomandazione sull'accesso dei giovani ai diritti, specialmente in virtù di temi inerenti all'orientamento sessuale o all'identità di genere. La Raccomandazione CM/Rec(2016)7 è infine stata adottata dal Comitato dei Ministri il 28 settembre 2016.

⁶⁹ RS 0.414.8

4.3.7 Sport

Alla fine del 2016, l'Accordo parziale allargato sullo sport (APAS) contava 37 Stati membri. La Svizzera vi ha aderito il 1° gennaio 2008. L'ultima adesione in ordine di tempo è stata quella del Belgio il 16 maggio 2016. 27 organizzazioni sportive fanno inoltre parte del Comitato consultivo dell'APAS.

La Conferenza annuale dell'APAS si è svolta a giugno a Vienna ed è stata dedicata all'«Integrazione attraverso lo sport dei migranti nuovi arrivati». La Conferenza dei Ministri dello sport si è svolta in novembre a Budapest. Oltre che del tema principale «la buona governance a livello regionale», si è discusso di lotta al doping, di sport e migranti e della collaborazione dell'APAS con l'Unione europea. Le priorità fissate dall'APAS per il 2017 sono state approvate dai Ministri. Il prossimo anno, nell'ambito dei festeggiamenti per i dieci anni di esistenza dell'APAS, sarà organizzata una retrospettiva delle attività svolte nel corso degli anni, soprattutto nell'ambito della buona governance. La Svizzera collabora in diversi gruppi di lavoro istituiti nell'ambito della Convenzione europea del 16 novembre 1989⁷⁰ contro il doping, contribuendo così a sviluppare ulteriormente il programma mondiale antidoping. Anche nel 2016 episodi di doping hanno suscitato scalpore in diverse discipline. Le polemiche che hanno preceduto i Giochi olimpici di Rio hanno ulteriormente convinto i membri dei gruppi di lavoro della necessità di istituire centrali antidoping nazionali indipendenti.

Nell'ambito del Comitato europeo ad hoc per l'Agenzia mondiale antidoping (CAHAMA) gli Stati concordano una posizione comune nei confronti dell'Agenzia mondiale antidoping (WADA). Nel corso dell'anno la CAHAMA si è incontrata tre volte per preparare le riunioni dei competenti organi. I lavori del 2016 sono stati incentrati sul rafforzamento della lotta al doping. Attualmente si sta esaminando l'istituzione di un'istanza di controllo antidoping indipendente dalle associazioni sportive. Nel 1990 la Svizzera ha aderito alla Convenzione europea del 19 agosto 1985⁷¹ sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive, segnatamente nelle partite di calcio. Per vigilare sull'attuazione della Convenzione è stato istituito un comitato permanente. La Svizzera, rappresentata dall'Ufficio federale di polizia (fedpol), è stata membro della presidenza fino a giugno. Nel 2016 si sono svolte due riunioni ordinarie del Comitato permanente, cui fedpol ha partecipato a nome della Svizzera.

Dopo una trentina d'anni la Convenzione è stata sottoposta a una revisione totale e ridenominata «Convenzione del Consiglio d'Europa per un approccio integrato alla sicurezza delle partite di calcio e altri eventi sportivi». Il 4 maggio il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della Convenzione interamente riveduto. Il 10 giugno il Consiglio federale ha deciso di firmarla e di avviare una consultazione in vista della ratifica. La cerimonia di firma si è svolta il 3 luglio nei pressi di Parigi, a margine del quarto di finale di EURO 2016 fra Francia e Islanda. Per la Svizzera la firma, con riserva di ratifica, è stata apposta dalla direttrice sostituta di fedpol su delega del Consiglio federale. Nel 2017 verrà avviata la consultazione.

⁷⁰ RS 0.812.122.1

⁷¹ RS 0.415.3

La Convenzione totalmente riveduta non mira soltanto alla repressione, ma si prefigge anche di promuovere una buona accoglienza. È incentrata su soluzioni congiunte e integrate che poggino su prassi collaudate a livello internazionale e disciplina nel dettaglio i compiti dei punti nazionali di informazione sul calcio (NFIP). Fedpol svolge già attualmente sulla base della Convenzione vigente il ruolo di NFIP per la Svizzera.

4.4 Coesione sociale

La Piattaforma europea di coesione sociale si è riunita per la prima volta il 27 e il 28 giugno. Il suo mandato consiste nell'assicurare che tutte le attività del Consiglio d'Europa considerino l'aspetto della coesione sociale individuando i principali ostacoli che si frappongono ai diritti sociali, nel promuovere lo scambio di buone prassi e approcci innovativi in materia di coesione sociale e nell'esaminare le nuove tendenze e le nuove sfide legate a quest'ultima. Durante la prima riunione sono stati istituiti tre gruppi di lavoro, che si occuperanno ognuno di una parte del mandato.

4.5 Protezione dei dati

La Svizzera ha partecipato ai lavori del Comitato ad hoc sulla protezione dei dati (CAHDATA) istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa al fine di esaminare il progetto di ammodernamento della Convenzione del 28 gennaio 1981⁷² per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale. Il CAHDATA si è riunito un'unica volta nel 2016, il 15 e 16 giugno. L'irlandese Seamus Carroll è stato eletto alla presidenza. Il CAHDATA ha ultimato l'esame del progetto di emendamento della Convenzione e ha incaricato il segretariato di sottoporre il relativo protocollo al Comitato dei Ministri. Le riserve formulate dall'Unione europea per garantire la coerenza fra il progetto di ammodernamento della Convenzione e la riforma della legislazione europea hanno potuto essere sciolte. Vi sono invece ancora le riserve della Federazione Russa, che chiede di introdurre delle eccezioni a tutela del segreto di Stato. Il CAHDATA ha inoltre preso atto della dichiarazione della Federazione Russa, che si oppone al meccanismo di voto grazie al quale l'Unione europea può votare per gli Stati membri.

4.6 Ambiente

La Convenzione del 19 settembre 1979⁷³ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi (Convenzione di Berna) lascia un sufficiente margine di manovra per evitare danni eccessivi al bestiame. Il Consiglio degli Stati ha pertanto respinto l'iniziativa del Cantone del Vallese⁷⁴, che chiede di denunciare la Convenzione di Berna e di negoziare una nuova adesione. Il Consiglio nazionale l'ha invece accetta-

⁷² RS **0.235.1**

⁷³ RS **0.455**

⁷⁴ Iniziativa cantonale 14.320: Lupo. La festa è finita!

ta nella sessione autunnale. Il Consiglio degli Stati dovrà pertanto riesaminarla nel corso del 2017. Nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha svolto la consultazione sulla mozione Engler⁷⁵, che chiede di modificare la legge del 20 giugno 1986⁷⁶ sulla caccia affinché in futuro sia possibile intervenire per regolare gli effettivi di specie protette all'origine di potenziali conflitti, senza dovere denunciare la Convenzione di Berna. Il progetto sarà sottoposto al Parlamento nel corso del 2017.

4.7 Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa

Nel periodo in rassegna la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) ha festeggiato il suo 60° anniversario. Fra le priorità fissate per l'anno appena trascorso vi è stato l'avvio della gestione operativa del Fondo per la migrazione e i rifugiati fondato alla fine del 2015. Quasi una ventina di donatori hanno stanziato in totale poco meno di venti milioni di euro, che sono stati immediatamente impegnati. I Paesi che ne hanno beneficiato sono Grecia, Croazia, Macedonia, Portogallo, Serbia e Slovenia. La Svizzera non ha partecipato a questo Fondo per motivi legati alle priorità chiaramente definite in relazione alle organizzazioni partner. Per il resto la strategia della CEB per gli anni 2017–2019 è stata incentrata su tre settori prioritari: 1) crescita sostenibile e inclusiva 2) integrazione di rifugiati e migranti; 3) provvedimenti per la protezione del clima.

⁷⁵ Mozione 14.3151: Convivenza tra lupi e comunità montane
⁷⁶ RS 922.0

