

Rapporto 2004 sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera

del 7 giugno 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto 2004 sulla cooperazione della Svizzera con le Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera.

Conformemente a quanto auspicato dal Parlamento, questo rapporto presenta le attività svolte dalla Svizzera quale membro delle Nazioni Unite nel suo secondo anno di appartenenza all'ONU. In risposta a un postulato del 7 maggio 2003 del Gruppo socialista, un capitolo specifico è dedicato alle riforme delle Nazioni Unite e ai contributi forniti dalla Svizzera in questo settore. Conformemente al postulato Maury Pasquier del 18 ottobre 1998 (98.3482), il rapporto offre inoltre una visione d'insieme sulle attività della Confederazione quale Stato ospite di organizzazioni internazionali. Presenta infine i risultati ottenuti in materia di candidature e di presenza di cittadini svizzeri nei posti di responsabilità delle Nazioni Unite.

Nel frattempo, vi invitiamo a togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2002 | P | 02.3063 | Difesa degli interessi della Svizzera all'interno dell'ONU.
Rapporto (N 21.6.02, Zäch) |
| 2002 | P | 02.3114 | Discussione nel plenum degli obiettivi del Consiglio federale
per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite
(N 21.6.02, Müller-Hemmi) |
| 2003 | P | 03.3209 | Rapporto sulla riforma dell'ONU (N 3.10.03, Gruppo socialista) |

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

7 giugno 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Questo secondo rapporto del Consiglio federale al Parlamento sulla cooperazione della Svizzera con l'ONU e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera presenta le esperienze fatte dalla Svizzera quale Stato membro dell'ONU nel periodo dal marzo 2003 al marzo 2004. In risposta a una richiesta del Parlamento, contiene un capitolo specifico dedicato alla riforme delle Nazioni Unite.

L'intervento armato contro l'Iraq, lanciato da una coalizione di Stati senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, ha suscitato un intenso dibattito in Svizzera e nel resto del mondo sul ruolo e sull'utilità dell'ONU. Sebbene non sia stata in grado di impedire la guerra in Iraq, l'ONU non si è nemmeno lasciata strumentalizzare e i membri della coalizione hanno dovuto riconoscere rapidamente la necessità di rivolgersi nuovamente alle Nazioni Unite per aiutarle nel loro impegno volto alla sicurezza e alla ricostruzione dell'Iraq e per legittimare il processo di transizione politica verso un governo iracheno sovrano e democratico.

Come conseguenza della crisi irachena, è stato dato un nuovo impulso al dibattito sulle riforme da intraprendere per consentire all'ONU e alle altre organizzazioni multilaterali di rispondere alle sfide contemporanee. Il promovimento degli sforzi di riforma ha costituito una delle principali priorità della Svizzera durante la 58^a Assemblea generale, che è iniziata il 16 settembre 2003. Le Svizzera sostiene, mediante contributi concreti, i lavori in corso sulle nuove sfide nell'ambito della sicurezza e del rafforzamento della capacità di operare a livello multilaterale. Appoggia inoltre la rivitalizzazione dell'Assemblea generale, la riforma della Commissione dei diritti dell'uomo e una migliore partecipazione della società civile ai lavori dell'ONU. A questo proposito, la riuscita del Vertice mondiale sulla società dell'informazione, che si è svolto sul territorio svizzero, ha segnato un progresso nella partecipazione delle organizzazioni non governative ai lavori dell'ONU e un successo per la politica di Stato ospite della Confederazione.

La Svizzera si è inoltre impegnata a favore del seguito e dell'attuazione degli Obiettivi del Millennio. Anche se questi obiettivi sono stati adottati tre anni fa mediante consenso, la loro attuazione ha subito ritardi ed è ostacolata da forti divisioni tra gli Stati membri, in particolare sulle questioni relative al finanziamento. In risposta a una domanda del Parlamento, il Consiglio federale presenterà nel 2005 un rapporto specifico sugli obiettivi di sviluppo del Millennio.

La capacità del nostro Paese di promuovere iniziative nuove e costruttive è stata messa in evidenza soprattutto nel settore della sicurezza umana, nel quale la Svizzera è riuscita a far istituire un gruppo di lavoro sulla tracciabilità delle armi leggere e di piccolo calibro, di cui assicura la presidenza.

Per difendere i nostri interessi e le nostre posizioni è necessario essere attivi e immaginativi, anche se questo non basta per garantire il successo dei nostri sforzi. All'interno di un'Organizzazione che conta 191 Stati membri, è essenziale saper fissare priorità chiare e intraprendere sforzi costanti di persuasione nei confronti di tutti i Paesi che possono essere nostri partner. Sarà questa una priorità del Consiglio federale anche in futuro.

Indice

Compendio	3474
Elenco delle abbreviazioni	3478
1 Introduzione	3481
2 Le riforme dell'ONU	3483
2.1 Nuove sfide e problemi non risolti	3484
2.2 Un bisogno di adeguamento permanente	3485
2.3 Le riforme istituzionali	3486
2.3.1 La rivitalizzazione dell'Assemblea generale	3486
2.3.2 La riforma del Consiglio di sicurezza	3487
2.3.3 Il rafforzamento dell'ONU nel settore economico e sociale	3490
2.3.4 La riforma della Commissione dei diritti dell'uomo	3491
2.4 La riforma del ciclo di budget	3492
2.5 L'apertura dell'ONU ai Parlamenti, alle ONG e al settore privato	3492
2.6 Bilancio	3493
3 La cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite	3494
3.1 Pace, sicurezza e disarmo	3495
3.2 Sviluppo e lotta contro la povertà	3499
3.3 Diritti dell'uomo	3501
3.4 Questioni umanitarie	3502
3.5 Questioni economiche, sociali e culturali	3504
3.6 Ambiente e sviluppo sostenibile	3505
3.7 Diritto internazionale	3506
3.8 Finanze e personale dell'ONU	3507
3.9 Migrazioni	3508
4 La cooperazione della Svizzera con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede nel nostro Paese	3509
4.1 Le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite	3510
4.2 Altre organizzazioni e istituzioni internazionali	3512
5 La politica di Stato ospite della Svizzera	3514
5.1 Panoramica generale sulla politica di Stato ospite	3514
5.2 Grandi conferenze	3516
5.3 Comunità internazionale	3517
5.4 Sicurezza	3518
5.5 Organizzazioni non governative (ONG)	3518
5.6 Politica immobiliare e FIPOI	3519

6 Candidature e personale svizzero in seno alle organizzazioni internazionali	3520
6.1 Candidature	3520
6.2 Cittadini svizzeri nelle organizzazioni internazionali	3521

Elenco degli allegati

1. Evoluzione del contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU 2001–2003	3523
2. Panoramica dei contributi versati dalla Svizzera al sistema ONU nel 2002	3524
3. Contributi della Svizzera a organizzazioni governative internazionali all'interno e al di fuori del sistema ONU nel 2002	3525
4. La Ginevra internazionale in cifre	3526
5. La Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) in cifre	3528

Elenco delle abbreviazioni

ACABQ	Comitato consultivo per le questioni amministrative e di bilancio
ACP	Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Convenzione di Lomè)
AELS	Associazione europea di libero scambio
AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
AMA	Agenzia mondiale antidoping
AU	Unione africana
BIE	Ufficio internazionale dell'istruzione
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CADONG	Centro di accoglienza per le delegazioni e le ONG
CAGI	Centro di accoglienza Ginevra Internazionale
CAP	Processo d'appello consolidato
CCI	Centro del commercio internazionale (UNCTAD/OMC)
CD	Conferenza per il disarmo
CERN	Centro europeo di ricerca nucleare
CGIAR	Gruppo consultivo per la ricerca agraria internazionale
CHR	Commissione dei diritti dell'uomo
CICG	Centro internazionale di conferenze di Ginevra
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CIG	Corte internazionale di giustizia
CITES	Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvagge minacciate d'estinzione
CND	Commissione per gli stupefacenti
CPD	Commissione per la popolazione e lo sviluppo
CSD	Commissione per lo sviluppo sostenibile
CsodC	Commissione per lo sviluppo sociale
CSW	Commissione dell'ONU per i diritti della donna
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DPKO	Dipartimento delle operazioni di pace dell'ONU
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
ECE-ONU	Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa
ECOSOC	Consiglio economico e sociale
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FF	Foglio federale
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FISCR	Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa
FMI	Fondo monetario internazionale
G77	Gruppo dei 77
G8	Gruppo degli 8 Paesi più industrializzati
GEF	Fondo per l'ambiente globale
GEN	Rete per l'ambiente di Ginevra
GF ATM	Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria
HABITAT	Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani
IATA	Associazione internazionale dei trasporti aerei

ICAO	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
ICSC	Commissione per il servizio civile internazionale
IDA	Associazione internazionale per lo sviluppo
IFAD	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo
IFC	Società finanziaria internazionale
ILC	Commissione del diritto internazionale
IMO	Organizzazione marittima internazionale
INSTRAW	Istituto internazionale di ricerca e di formazione per il promovimento della donna
IPCC	Gruppo intergovernativo di esperti dei cambiamenti climatici
ISDR	Strategia internazionale per la prevenzione delle catastrofi
MIGA	Agenzia multilaterale di garanzie sugli investimenti
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
OCHA	Ufficio di coordinamento degli affari umanitari
OCI	Organizzazione della Conferenza islamica
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ODCCP	Ufficio per il controllo delle droghe e la prevenzione della criminalità
OIF	Organizzazione internazionale della Francofonia
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OIPC	Organizzazione internazionale della protezione civile
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMM	Organizzazione meteorologica mondiale
OMPI	Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPCW	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
OSCE	Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
OTIF	Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia
PIC	Procedura d'assenso preliminare con conoscenza di causa per determinati prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale
POP	Inquinante organico persistente
SITA	Società internazionale di telecomunicazioni aeronautiche
UE	Unione europea
UICN	Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse
UIL	Ufficio internazionale del lavoro
UIP	Unione interparlamentare
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNAIDS	Programma comune delle Nazioni Unite contro l'AIDS
UNCDF	Fondo delle Nazioni Unite per il finanziamento dell'attrezzatura capitale
UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo
UNDCP	Programma delle Nazioni Unite per il controllo internazionale delle droghe
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente

UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNFPA	Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione
UNHCHR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNICRI	Istituto interregionale di ricerca delle Nazioni Unite sulla criminalità e la giustizia
UNIDIR	Istituto delle Nazioni Unite per la ricerca sul disarmo
UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale
UNIFEM	Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per la donna
UNITAR	Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca
UNOG	Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra
UNRISD	Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per l'assistenza e la ricostruzione a favore dei rifugiati di Palestina nel Vicino Oriente
UNU	Università delle Nazioni Unite
UNV	Volontari delle Nazioni Unite
UPOV	Unione internazionale per la protezione delle nuove specie vegetali
UPU	Unione postale universale
WEOG	Gruppo di Stati dell'Europa occidentale e altri Stati
WFP	Programma alimentare mondiale
WSIS	Vertice mondiale sulla società dell'informazione

Rapporto

1

Introduzione

Nel suo primo rapporto al Parlamento sulla cooperazione con l'ONU e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera, del 26 febbraio 2003, il Consiglio federale aveva tratto un bilancio positivo delle prime esperienze fatte dalla Svizzera quale membro delle Nazioni Unite dalla sua adesione all'Organizzazione il 10 settembre 2002. Questo rapporto presentava un riassunto delle priorità per i prossimi anni riguardo all'impegno del nostro Paese nell'ambito dell'Organizzazione. Il Consiglio federale vi aveva sottolineato la sua volontà di utilizzare al meglio i punti forti della Svizzera per svolgere un ruolo costruttivo e far progredire i nostri interessi all'interno dell'ONU.

La crisi irachena, e successivamente l'intervento armato contro l'Iraq lanciato nel marzo del 2003 da una coalizione di Stati senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, hanno provocato in Svizzera e nel resto del mondo una grande emozione popolare. Hanno suscitato, anche all'interno del Parlamento, un dibattito sulla posizione che doveva essere adottata dal nostro Paese di fronte a questo conflitto, ma anche sul ruolo e sull'utilità delle Nazioni Unite nella prevenzione dei conflitti¹. Guardando indietro, si constata che, anche se non è stata in grado di impedire la guerra in Iraq, l'ONU non si è lasciata strumentalizzare e i membri della coalizione hanno dovuto riconoscere rapidamente la necessità di rivolgersi nuovamente alle Nazioni Unite per aiutarle nel loro sforzo volto alla sicurezza e alla ricostruzione dell'Iraq e per legittimare il processo di transizione politica verso un governo iracheno sovrano e democratico.

L'analisi della crisi irachena ha subito peraltro una forte evoluzione nel corso dei mesi. Al culmine della crisi, alcuni commentatori ritenevano che l'ONU avesse fallito nelle sue responsabilità non autorizzando un attacco contro l'Iraq e che l'Organizzazione rischiasse di diventare progressivamente inadatta alle sfide odierne. Questa critica non considerava il testo dello Statuto delle Nazioni Unite e i principi sui quali è fondato. L'ONU non ha autorizzato un'azione militare contro l'Iraq perché tre dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza e la maggioranza dei suoi membri erano contrari a un'azione militare e auspicavano il proseguimento del lavoro degli ispettori dell'ONU. Questa posizione era condivisa anche dalla Svizzera. Oggi è confortata dal fatto che la coalizione non è riuscita finora a provare che l'Iraq fosse ancora in possesso di quantità significative di armi di distruzione di massa e non ha quindi dimostrato l'esistenza di un pericolo imminente per la pace e la sicurezza internazionali. Le difficoltà del dopoguerra e l'insistenza per ottenere un rapido ritorno dell'ONU in Iraq mostrano che anche una superpotenza come gli Stati Uniti ha bisogno del sostegno dell'Organizzazione e dei suoi Stati membri.

¹ Mozione Spielmann del 17 marzo 2003 (03.3057) «La Svizzera, l'ONU e la guerra contro l'Iraq»; Postulato Dupraz, del 20 marzo 2003 (03.3110) «Trasferimento della sede dell'ONU a Ginevra»; Mozione Hans Fehr del 20 marzo 2003 (03.3118) «Progetto relativo alla partenza dall'ONU».

In Svizzera vi è stato un ampio consenso tra le autorità federali, il Parlamento e la società civile sulla posizione da adottare di fronte alla crisi in Iraq. Il Consiglio federale ha applicato il diritto di neutralità, e lo Statuto di membro dell'ONU ha consentito al nostro Paese di esprimersi con chiarezza a favore del rispetto del diritto internazionale e delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite. Dopo la caduta del regime di Saddam Hussein, la Svizzera ha inoltre preso chiaramente posizione per spingere i membri del Consiglio di sicurezza a superare le loro divergenze, a ristabilire il ruolo dell'ONU e a garantire il più presto possibile il ripristino della sovranità dell'Iraq.

La 58ª sessione dell'Assemblea generale, che si è aperta il 16 settembre 2003, è stata caratterizzata inizialmente dalla crisi irachena. Dopo mesi di divisioni nella comunità internazionale, essa ha costituito un'occasione per i membri dell'ONU per tentare di superare le loro divergenze passate, riaffermare l'importanza del multilateralismo e cercare risposte collettive alle sfide attuali, provengano esse dal terrorismo, dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa, dalle guerre civili, dalle malattie, dalla fame o dalla povertà. Preoccupati di dimostrare il loro attaccamento all'ONU e alla cooperazione multilaterale e contrariamente alle loro abitudini, molti ministri e capi di Stato hanno partecipato al dibattito ad alto livello che si tiene per tradizione all'inizio della sessione dell'Assemblea generale dell'ONU e a un vertice specializzato organizzato alla vigilia di questo dibattito sul tema HIV/AIDS.

Il Consiglio federale dà grande importanza all'informazione e a un dialogo regolare con il Parlamento e la società civile sul tema della partecipazione del nostro Paese all'ONU. Le Commissioni della politica estera, e in seguito le due Camere del Parlamento, hanno esaminato – nella primavera e nell'estate 2003 – il primo rapporto del Consiglio federale sulla cooperazione con l'ONU e le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera. Il Parlamento ha così potuto pronunciarsi sulle esperienze fatte e sulle priorità della Svizzera per i prossimi anni.

Tenendo conto dei risultati di questo dialogo e degli sviluppi internazionali, nell'agosto 2003 il Consiglio federale ha adottato le direttive all'attenzione della delegazione Svizzera alla 58ª sessione dell'Assemblea generale². I tre assi prioritari che sono stati fissati sono il rafforzamento del ruolo dell'ONU e il proseguimento delle riforme, il seguito e l'attuazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio e la promozione della sicurezza umana. Le Commissioni della politica estera delle due Camere si sono pronunciate su queste priorità nel settembre 2003 e successivamente sono state informate in ottobre sullo stato di avanzamento dei lavori dell'Assemblea generale. Le direttive tenevano inoltre conto della posizione delle organizzazioni non governative svizzere interessate, che si sono riunite il 29 aprile 2003 su iniziativa dell'Associazione Svizzera – Nazioni Unite. In occasione di questa seconda conferenza delle ONG svizzere per le Nazioni Unite, la consigliera federale Micheline Calmy-Rey ha assicurato alle organizzazioni presenti la sua volontà di sviluppare una stretta cooperazione con la società civile.

Esprimendosi davanti all'Assemblea generale dell'ONU il primo giorno del dibattito ad alto livello, il 23 settembre 2003, il presidente della Confederazione Pascal Couchepin ha invitato gli Stati membri a cogliere l'occasione di questo dibattito per mobilitarsi nuovamente attorno a obiettivi comuni e per riaffermare il loro attacca-

² Il testo delle «Direttive per la delegazione svizzera alla 58ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite» può essere ottenuto presso il Coordinamento ONU del DFAE.

mento alla cooperazione multilaterale. Ha presentato le priorità della Svizzera formulando proposte concrete relative alla riforma dell'ONU, invitando i Paesi industrializzati a mantenere le loro promesse nella realizzazione degli Obiettivi del Millennio e annunciando l'intenzione del nostro Paese, nella promozione della sicurezza umana, di impegnarsi particolarmente nel settore delle armi leggere e delle mine antiuomo. In occasione di diversi colloqui ad alto livello a New York, il presidente della Confederazione e il capo del Dipartimento federale degli affari esteri hanno precisato le misure di sostegno che la Svizzera è disposta a fornire agli sforzi di riforma.

In questo secondo anno della sua partecipazione ai lavori dell'ONU quale Stato membro, la Svizzera ha raggiunto la maggior parte dei suoi obiettivi. Si è affermata come membro particolarmente attivo dell'Organizzazione, che intende partecipare in modo costruttivo ed è capace di formulare proposte pragmatiche che facilitano la ricerca di soluzioni. Un vantaggio del nostro Paese in questo contesto è il fatto di non essere sospettato di perseguire, attraverso il suo impegno all'ONU, obiettivi nascosti. La Svizzera ha peraltro colto regolarmente le occasioni che le si sono offerte per difendere le sue opinioni e i suoi interessi. L'ha fatto non solo all'Assemblea generale dell'ONU, nella quale è membro a pieno diritto, ma anche davanti al Consiglio di sicurezza, intervenendo per esempio a favore della difesa della Corte penale internazionale³ o sul tema della lotta contro il terrorismo⁴.

Per difendere i nostri interessi e le nostre posizioni è necessario essere attivi e immaginativi, anche se nemmeno così il successo dei nostri sforzi è garantito. All'interno di una Organizzazione che conta 191 Stati membri, è essenziale saper fissare priorità chiare e intraprendere un impegno costante di persuasione nei confronti di tutti gli attori che possono essere partner della Svizzera⁵. Sarà questa una priorità del Consiglio federale anche in futuro.

2 Le riforme dell'ONU

Le divisioni evidenziatesi durante la crisi irachena e l'attentato perpetrato nell'agosto del 2003 contro la sede dell'ONU a Bagdad hanno suscitato molte domande e dato nuova attualità al tema della riforma dell'ONU. L'attenzione rivolta alla riforma dell'Organizzazione si è rafforzata, tanto più che la volontà politica degli Stati di lavorare assieme nell'ambito delle Nazioni Unite dipende anche dalla loro convinzione che questa Organizzazione sia efficace e adatta alle sfide del mondo odierno.

³ Intervento del 12 giugno 2003 davanti al Consiglio di sicurezza, il cui contenuto e contesto sono stati discussi con la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale il 30 giugno 2003.

⁴ Interventi davanti al Consiglio di sicurezza del 16 ottobre 2003 (lotta contro il terrorismo), del 12 dicembre 2003 (sanzioni contro persone sospettate di essere legate a Al-Qaeda) e del 4 marzo 2004 (rivitalizzazione del Comitato contro il terrorismo dell'ONU). Tutti gli interventi fatti dalla Svizzera all'Assemblea generale e davanti al Consiglio di sicurezza dell'ONU sono disponibili in lingua francese e inglese su Internet all'indirizzo: www.eda.admin.ch/newyork_miss/f/home.html

⁵ A questo proposito occorre menzionare non solo le continue consultazioni nell'ambito dei negoziati all'interno dell'ONU, ma anche i colloqui bilaterali sulle Nazioni Unite svolti con diversi Paesi (nel 2003 Norvegia, Canada, Finlandia, Regno Unito, Italia, Francia, Svezia, USA, Russia, Romania, Austria, Tunisia). Hanno inoltre avuto luogo contatti regolari tra i membri del Consiglio federale e il segretario generale dell'ONU a New York, Ginevra e Berna (visite ufficiali di lavoro il 1° luglio 2003).

In un postulato del Gruppo socialista del Consiglio nazionale del 7 maggio 2003 (03.3209), è stato chiesto al Consiglio federale di presentare un rapporto sulla riforma dell'ONU. Il Consiglio federale si è impegnato a dar seguito alla domanda dedicando un capitolo specifico a questo tema nel presente rapporto.

2.1 Nuove sfide e problemi non risolti

L'anno trascorso ha costituito per l'ONU e la cooperazione multilaterale un periodo particolarmente difficile. Da un lato, sono emersi profondi disaccordi tra gli Stati membri concernenti l'Iraq con implicazioni dirette per la regione, ma in misura più ampia per il sistema di sicurezza internazionale e il ruolo delle Nazioni Unite. D'altro lato, l'attenzione della comunità internazionale è stata distolta in modo pericoloso da altri problemi cruciali, come il degrado dell'ambiente, la povertà, la fame, l'AIDS e le altre malattie endemiche.

Sarebbe esagerato parlare di una «crisi dell'ONU». Dalla sua fondazione all'indomani della Seconda guerra mondiale, l'ONU ha vissuto regolarmente fasi difficili e le ha superate. È stata confrontata con la guerra di Corea, con la guerra fredda e con diversi altri conflitti che opponevano direttamente i suoi principali Paesi membri. Ogni volta, la storia ha dato torto a coloro che troppo in fretta giudicavano l'ONU obsoleta o superata.

È tuttavia incontestabile che alcuni parametri sono cambiati dalla fondazione dell'ONU alla fine della Seconda guerra mondiale:

- in primo luogo, le minacce alla pace e alla sicurezza sono cambiate. Attualmente provengono meno da Stati che si impegnerebbero in guerre di aggressione quanto piuttosto da altre fonti più difficili da identificare e per alcuni aspetti più complesse da combattere (terrorismo, guerre civili, proliferazione di armi di distruzione di massa, reti criminali ecc.). La dottrina strategica di alcuni Stati è peraltro cambiata e prevede ora un ricorso maggiore ad azioni militari preventive. Per impedire una proliferazione di simili azioni armate preventive e mantenere le prerogative del Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'autorizzazione dell'impiego della forza, occorre dimostrare che il sistema multilaterale può fornire risposte collettive efficaci a questi nuovi pericoli;
- in secondo luogo, le sfide in materia di sviluppo rimangono considerevoli e alcuni Paesi, ben lungi dal progredire nel loro sviluppo, hanno al contrario dovuto registrare seri peggioramenti. Nel settembre 2000, i capi di Stato e di governo dei Paesi membri riuniti a New York per un vertice speciale del Millennio hanno affermato una serie di obiettivi comuni in materia di sviluppo. L'attuazione degli impegni presi nella Dichiarazione del Millennio tarda tuttavia a concretizzarsi. I membri dell'ONU non hanno la stessa percezione delle minacce, né le stesse priorità. Alcuni Paesi privilegiano la lotta contro il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. Altri Paesi rivolgono la loro attenzione principalmente alle guerre civili, la povertà, la fame, l'AIDS, le malattie endemiche, che in molte regioni del mondo continuano a costituire i principali pericoli per la popolazione.

Queste diverse percezioni della minaccia minano seriamente la credibilità del sistema internazionale di sicurezza collettiva. Per ristabilire un consenso in materia, è essenziale evidenziare i legami che uniscono questi diversi tipi di minacce e trovare un equilibrio adeguato a livello mondiale per quanto riguarda l'attenzione e gli sforzi rivolti agli uni e agli altri.

Nel settembre del 2003, in occasione dell'apertura della 58ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha invitato a una riflessione più approfondita sulle nuove sfide in materia di sicurezza e i mezzi per rispondervi collettivamente. Il Segretario generale dell'ONU ha nominato a questo scopo diverse personalità internazionali, presiedute dall'ex primo ministro della Thailandia, Anand Panyarachun, al quale ha affidato il mandato di analizzare le minacce contemporanee e di formulare raccomandazioni sui cambiamenti da intraprendere per garantire l'efficacia dell'azione collettiva. Si prevede che questo gruppo di lavoro presenti un rapporto sui suoi lavori al Segretario generale dell'ONU alla fine di dicembre del 2004.

Come contributo concreto ai lavori di questo gruppo di lavoro e nella speranza di facilitare lo svolgimento del suo mandato, la Svizzera ha cercato di approfondire la questione della legittima difesa. A questo scopo ha organizzato a Ginevra, per la fine di marzo del 2004, un seminario al quale hanno partecipato una ventina di esperti internazionali riconosciuti nel settore del diritto internazionale, della diplomazia e della politica di sicurezza. Questo seminario di esperti, diretto dal consulente giuridico del Dipartimento federale degli affari esteri, professor Nicolas Michel, si è occupato della portata dell'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, che riconosce il diritto di legittima difesa, e delle sue relazioni con le altre disposizioni pertinenti dello Statuto, in particolare con quelle che definiscono le responsabilità del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Ci si è chiesti soprattutto se le nuove sfide in materia di sicurezza mettano in discussione le condizioni poste tradizionalmente dal diritto internazionale nell'esercizio del diritto di legittima difesa. La Svizzera ha informato il gruppo di lavoro sulle principali conclusioni emerse da questo seminario di esperti.

2.2 Un bisogno di adeguamento permanente

Qualsiasi organizzazione internazionale deve adeguarsi in permanenza alle nuove sfide e ai bisogni degli Stati membri. Dalla fine della Seconda guerra mondiale e dopo la fondazione dell'ONU, una serie di nuovi organi e istituzioni specializzate sono stati istituiti all'interno delle Nazioni Unite per rispondere alle nuove aspettative della comunità internazionale. Parallelamente a questi adeguamenti istituzionali, sono state intraprese riforme interne a intervalli periodici allo scopo di migliorare il funzionamento dell'Organizzazione e di definirne meglio le priorità.

Dalla sua entrata in carica, alla fine del 1996, l'attuale Segretario generale dell'ONU Kofi Annan ha annunciato la sua intenzione di accordare un'attenzione particolare alla riforma dell'ONU. Nell'autunno del 1997 ha presentato un primo pacchetto di riforme, di cui la maggior parte è stata nel frattempo attuata. Queste riforme interne avevano lo scopo di risanare finanziariamente l'Organizzazione, di migliorare la sua efficacia e di definirne meglio l'azione in base a quattro priorità strategiche: la promozione della pace, lo sviluppo economico e sociale, le questioni umanitarie e i diritti dell'uomo. Nell'autunno del 2002, il Segretario generale dell'ONU ha presen-

tato un secondo pacchetto di riforme⁶, di cui una parte delle proposte è ancora in discussione all'Assemblea generale dell'ONU. Queste nuove proposte di Kofi Annan intendono in particolare concentrare le risorse finanziarie sulle priorità strategiche, rafforzare la collaborazione all'interno dell'ONU tra gli organi, i fondi e i programmi e migliorare il ciclo di budget.

Le riforme attuate sinora su iniziativa del Segretario generale dell'ONU riguardano soprattutto il funzionamento interno dell'Organizzazione e le sue priorità. Non riguardano le regole più fondamentali di funzionamento dei suoi principali organi e l'architettura generale dello Statuto delle Nazioni Unite. A questo scopo, occorre sottolineare che, anche se alcune riforme interne possono essere attuate sotto l'autorità del Segretario generale dell'ONU, le riforme più importanti dipendono da decisioni degli Stati membri o da cambiamenti del loro comportamento. È opportuno rilevare che gran parte delle riforme portate a termine sinora rientra nella prima categoria, vale a dire quella delle riforme interne attuate sotto l'autorità del Segretario generale dell'ONU, mentre riforme più incisive, che dipendono dagli Stati membri, tardano a realizzarsi.

Bisogna peraltro distinguere le riforme nell'Organizzazione e i metodi di lavoro dell'ONU, che possono essere introdotte con cambiamenti della prassi o regolamenti pertinenti, dalle riforme più radicali che necessitano di una revisione dello Statuto delle Nazioni Unite. I cambiamenti nella composizione del Consiglio di sicurezza o l'abolizione del diritto di veto necessitano per esempio di emendamenti dello Statuto delle Nazioni Unite. Questi emendamenti devono essere approvati dalla maggioranza dei due terzi degli Stati membri e da tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza⁷. Una simile procedura di emendamento è evidentemente difficile da attuare. Di fatto, dalla fondazione dell'Organizzazione nel 1945, lo Statuto delle Nazioni Unite è stato formalmente modificato solo a tre riprese: per portare il numero dei membri del Consiglio di sicurezza da 11 a 15 e per aumentare (a due riprese) il numero dei membri del Consiglio economico e sociale, attualmente fissato a 54. Ciò nonostante, diverse disposizioni dello Statuto sono state modificate *de facto* con una nuova interpretazione del loro contenuto approvata da tutti.

2.3 Le riforme istituzionali

2.3.1 La rivitalizzazione dell'Assemblea generale

L'Assemblea generale dell'ONU occupa una posizione centrale nel funzionamento dell'Organizzazione. È il solo organo nel quale tutti gli Stati membri sono rappresentati e funziona sulla base di una stretta uguaglianza, il che implica che il voto delle piccole isole del Pacifico ha lo stesso peso di quello degli Stati Uniti o della Cina. Ciò nonostante, nel corso degli ultimi decenni, l'autorità e il ruolo dell'Assemblea generale sono stati indeboliti dal moltiplicarsi dei punti all'ordine del giorno, da regole procedurali pesanti e poco efficaci e da dibattiti prolungati e spesso ripetitivi che non hanno portato a grandi risultati concreti.

⁶ Rapporto del segretario generale dell'ONU del 9 settembre 2002 intitolato «Rafforzare l'ONU: un programma per andare più lontano nel cambiamento».

⁷ Art. 108 dello Statuto delle Nazioni Unite.

Esiste un ampio consenso sulla necessità di rivitalizzare l'Assemblea generale. Sotto l'impulso del presidente della 58ª sessione dell'Assemblea generale, il ministro degli affari esteri di Santa Lucia, nell'autunno del 2003 è stato lanciato un importante dibattito su questo tema. L'obiettivo è di ridare all'Assemblea generale la posizione centrale che le spetta secondo lo Statuto, rafforzandone l'autorità e il ruolo nell'Organizzazione e semplificandone i metodi di lavoro. Nel dicembre del 2003, i membri dell'Organizzazione si sono accordati su una serie di principi generali concernenti la rivitalizzazione dell'Assemblea generale, i cui particolari saranno discussi entro la fine dell'estate del 2004, con l'obiettivo di realizzarli a partire dalla 60ª sessione dell'Assemblea Generale nel 2005.

Queste proposte intendono istituire una maggiore collaborazione tra il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale e l'Assemblea generale, garantire una maggiore continuità tra le presidenze delle sessioni, dando vita a una più stretta collaborazione durante il periodo di transizione tra il presidente uscente e il presidente designato della sessione seguente, e dare alla Presidenza e all'Ufficio dell'Assemblea mezzi di sostegno supplementari per svolgere i loro compiti. Le proposte in discussione hanno inoltre l'obiettivo di garantire un miglior seguito delle decisioni prese dall'Assemblea e parallelamente di semplificare l'ordine del giorno, di evitare le risoluzioni ripetitive, limitare il numero e la lunghezza dei documenti e infine di ripartire meglio il calendario dei lavori dell'Assemblea plenaria e delle Commissioni dell'Assemblea su tutta la durata della sessione.

La Svizzera sostiene la rivitalizzazione dell'Assemblea generale, pur essendo cosciente di alcune difficoltà pratiche da risolvere, in particolare per quanto concerne il coordinamento del calendario dell'Assemblea con quello degli altri organi delle Nazioni Unite che trattano questioni settoriali. La delegazione svizzera ha sottolineato che l'eventuale riorganizzazione delle sedute delle commissioni dell'Assemblea generale su tutto l'arco dell'anno non deve avere effetti contrari a quelli attesi nell'ambito del processo di rivitalizzazione. A questo proposito ha posto tre condizioni, in particolare:

1. che le misure proposte non comportino costi supplementari per l'ONU, e di conseguenza per gli Stati membri;
2. che la riorganizzazione del calendario non abbia l'effetto di moltiplicare o allungare le riunioni;
3. che queste misure di rivitalizzazione siano compatibili con la riforma avviata nell'ambito del ciclo di budget dell'ONU.

2.3.2 La riforma del Consiglio di sicurezza

La questione della riforma del Consiglio di sicurezza viene discussa all'interno dell'ONU da diversi anni. I progressi in materia sono altalenanti. Le proposte volte a modificare la composizione del Consiglio di sicurezza e le regole relative al diritto di veto sono per il momento bloccate, a causa della mancanza di un accordo tra i membri delle Nazioni Unite. In compenso, in questi ultimi anni sono stati fatti notevoli progressi nei metodi e negli strumenti di lavoro del Consiglio di sicurezza.

Per quanto concerne la *composizione del Consiglio di sicurezza*, c'è un ampio consenso sul fatto che essa non sia più adatta alle realtà geopolitiche contemporanee: alcuni affermano che la Gran Bretagna e la Francia, senza le loro colonie, non hanno

più il peso militare e politico che avevano all'indomani della Seconda guerra mondiale; l'India – nonostante il suo miliardo di abitanti – non ha un seggio permanente; e i Paesi in sviluppo sono mal rappresentati. Dal momento che nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza è disposto a rinunciare al suo statuto, fonte importante di prestigio e di influenza, il dibattito attuale riguarda soprattutto l'attribuzione di nuovi seggi permanenti o non permanenti. I principali candidati dichiarati o potenziali a un seggio permanente sono: in Asia, l'India, il Giappone e l'Indonesia; in Africa, l'Egitto, la Nigeria e il Sudafrica; in America Latina, il Brasile, il Messico e l'Argentina; infine, in Europa, la Germania, ma si pensa anche di attribuire un seggio permanente all'Unione europea in quanto tale. La Svizzera è favorevole a un allargamento del Consiglio di sicurezza, che garantirebbe una migliore rappresentanza delle diverse regioni del mondo. Ritene tuttavia che un aumento del numero di membri debba rimanere entro limiti ragionevoli, per non ostacolare la capacità del Consiglio di sicurezza di prendere decisioni. La Svizzera ritiene peraltro che spetterebbe ai diversi gruppi regionali ripartire i Paesi candidati nei seggi permanenti.

Per quanto concerne il *diritto di veto*, una sua abolizione appare illusoria. Il diritto di veto dei membri permanenti non può in effetti essere abolito senza il loro accordo e nessuno di essi appare disposto a rinunciare a questa prerogativa. Nelle discussioni attuali, si pone quindi l'accento sulla limitazione del suo uso. È stato per esempio proposto di limitare l'utilizzazione del veto nei casi in cui viene toccato uno degli interessi fondamentali di un membro permanente. La Svizzera sostiene questa proposta. Nel suo intervento davanti all'Assemblea generale, nel settembre del 2003, il presidente della Confederazione Pascal Couchepin ha inoltre suggerito che qualsiasi membro permanente che esercita il suo diritto di veto deve in seguito spiegarne i motivi davanti all'Assemblea generale dell'ONU⁸.

Per quanto attiene ai *metodi di lavoro* del Consiglio di sicurezza, è innegabile che sono notevolmente migliorati in questi ultimi 10 anni e garantiscono oggi una migliore trasparenza e maggiori possibilità di partecipazione ai Paesi non membri. A questo proposito sono state intraprese diverse vie: aumento del numero di sedute pubbliche; moltiplicazione dei dibattiti aperti ai quali possono partecipare gli Stati non membri; informazione più regolare sull'evoluzione delle consultazioni interne; riunioni del Consiglio di sicurezza con i Paesi che forniscono truppe per le operazioni di mantenimento della pace ecc. Questa parte della riforma, forse meno spettacolare, è essenziale. La Svizzera auspica che i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza continuino a evolvere nel senso di una migliore trasparenza e di un rafforzamento delle possibilità di partecipazione dei Paesi non membri. Essa ha fatto uso delle maggiori possibilità di partecipazione offerte ai Paesi non membri intervenendo regolarmente nei dibattiti aperti. L'ha fatto nel 2003 e all'inizio del 2004 sul tema

⁸ Anche se sono auspicabili limitazioni del diritto di veto, occorre ricordare che – con o senza diritto di veto – il sostegno delle grandi potenze e la loro disponibilità a impegnarsi sono indispensabili per il successo dell'azione dell'ONU nel settore del mantenimento della pace. Occorre peraltro constatare che, dalla fine della guerra fredda, l'uso del veto è notevolmente diminuito. Dal 1945 al 1989, il numero di veti era – in media – di sei all'anno; dal 1990 è sceso a una media di circa uno all'anno. Questa evoluzione è ancora più importante se si considera il fatto che il numero di risoluzioni prese dal Consiglio di sicurezza è nel frattempo considerevolmente aumentato. Dal 1945 al 1990, sono state adottate circa 600 risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ovvero una media di circa 13 risoluzioni l'anno. Dal 1990, sono state prese più di 800 nuove risoluzioni, ovvero più di 60 in media l'anno.

dell'Iraq, della lotta contro il terrorismo, delle armi leggere e su altri aspetti relativi alla sicurezza umana. La Svizzera partecipa inoltre attivamente alle riunioni dei Paesi che forniscono truppe nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace nelle quali sono impegnati osservatori militari o poliziotti civili svizzeri⁹. La Svizzera è membro dal marzo del 2003 del Comitato speciale delle operazioni di mantenimento della pace e si è impegnata a promuovere una maggiore integrazione tra il Consiglio di sicurezza e i Paesi che forniscono truppe.

In questi ultimi anni il Consiglio di sicurezza ha inoltre sviluppato *nuovi strumenti operativi* che migliorano la capacità di controllare l'attuazione delle proprie decisioni e di anticipare e reagire alle nuove minacce per la pace. I sopralluoghi effettuati sul territorio dalle delegazioni del Consiglio di sicurezza costituiscono uno di questi strumenti. Essi consentono ai rappresentanti a New York dei Paesi membri del Consiglio di constatare personalmente i problemi sul territorio, di istituire contatti diretti con i capi di Stato o i ministri dei Paesi visitati e di formulare raccomandazioni all'attenzione del Consiglio. Nel settore delle sanzioni, uno sviluppo importante – al quale ha contribuito attivamente la Svizzera – è il ricorso a sanzioni più mirate, vale a dire che colpiscono i dirigenti dei Paesi che hanno provocato i disordini (vietando i loro spostamenti all'estero o confiscando i loro averi) o gli strumenti che alimentano i conflitti armati (armi e munizioni, prodotti petroliferi, diamanti ecc.). Il Consiglio di sicurezza ha inoltre rafforzato i suoi mezzi per sorvegliare l'attuazione delle sanzioni, istituendo in modo sistematico comitati di sanzioni, spesso aiutati nel loro mandato da gruppi di esperti. In questo contesto si può infine menzionare la proposta del Segretario generale dell'ONU, fatta Stoccolma nel gennaio del 2004, di nominare un relatore speciale sul genocidio, che dipenderebbe dal Consiglio di sicurezza e sarebbe incaricato di allertarlo sulle minacce di genocidio.

Per quanto concerne la *rimessa delle operazioni di mantenimento della pace*, tre anni fa sono state presentate diverse raccomandazioni da un gruppo di esperti internazionali presieduto dall'ex ministro degli affari esteri algerino, Lakdhar Brahimi, del quale faceva parte anche l'ex presidente del CICR, Cornelio Sommaruga. Attualmente, i principali progressi constatati nell'attuazione del «rapporto Brahimi» riguardano il miglioramento delle capacità di impiego rapido. L'obiettivo è di dare all'ONU i mezzi per attuare una missione semplice di pace in un massimo di 30 giorni e una missione complessa in meno di 90 giorni. A tal fine, gli Stati membri sono stati invitati a concludere accordi con i quali si impegnano a mettere a disposizione il personale in tempi brevi. Questo sistema riguarda per il momento ufficiali militari, ma prossimamente sarà esteso ai poliziotti civili. Un altro miglioramento sostanziale della capacità dell'ONU di prevenire le crisi e di rispondervi sarebbe l'istituzione di una struttura di preallerta e di analisi. Questa struttura è stata raccomandata dal «rapporto Brahimi» e potrebbe far luce sul processo decisionale degli organi dell'ONU, evitando loro di dipendere su questo punto dalle informazioni ricevute dai servizi nazionali d'informazione.

⁹ In media, una trentina di osservatori militari, di poliziotti e di esperti civili svizzeri sono messi a disposizione dell'ONU per operazioni di pace. Essi sono impegnati in particolare sull'altopiano del Golan, in Georgia e nel Kosovo. A questo proposito, cfr. n. 3.1 (Pace, sicurezza e disarmo).

2.3.3

Il rafforzamento dell'ONU nel settore economico e sociale

Nel settore economico e sociale, l'ONU si basa su una struttura a tre livelli:

- le commissioni funzionali incaricate, tra l'altro, del seguito «tecnico» dei risultati delle grandi conferenze tematiche degli anni Novanta (Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, Conferenza di Vienna sui diritti umani ecc.);
- il Consiglio economico e sociale (ECOSOC), incaricato di coordinare le politiche e le attività dei fondi, dei programmi e delle organizzazioni specializzate dell'ONU e di fare raccomandazioni in questi settori all'Assemblea generale¹⁰;
- infine, l'Assemblea generale che formula le grandi linee e gli orientamenti politici che gli Stati membri e il sistema delle Nazioni Unite sono chiamati a seguire.

La Svizzera ritiene che il ruolo dell'ONU nel settore economico e sociale meriti di essere rafforzato per poter tenere meglio conto dei legami tra la stabilità internazionale e lo sviluppo economico. A questo proposito occorre sottolineare diversi sviluppi positivi recenti, in particolare l'instaurazione nei dibattiti dell'ONU dedicati alle questioni economiche di un clima meno ideologico e meno politicizzato rispetto ai due decenni passati. Occorre inoltre ricordare che la maggior parte delle idee innovatrici recenti nel settore economico e sociale – come il concetto di sviluppo umano o il riconoscimento da parte dei Paesi in sviluppo della nozione di corresponsabilità con i Paesi industrializzati per il loro sviluppo – sono state lanciate nell'ambito delle Nazioni Unite.

Questo rafforzamento auspicabile del ruolo dell'ONU nel settore economico e sociale può aver luogo su diversi assi: mediante una rivalutazione e una riforma parziale del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) e delle sue commissioni funzionali; mediante un rafforzamento del Dipartimento degli affari economici e sociali del segretariato delle Nazioni Unite; infine, con una riorganizzazione (già in corso) dei programmi di lavoro delle commissioni funzionali dell'Assemblea generale dell'ONU.

Per quanto concerne la rivalutazione del Consiglio economico e sociale, occorre sottolineare che esso costituisce l'organo centrale del sistema delle Nazioni Unite nel settore economico e sociale. Il Consiglio conta 54 Stati membri e tiene la sua sessione principale nel mese di luglio, alternativamente a Ginevra e a New York. Tutte le agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, i diversi fondi e programmi (p. es. UNDP, UNEP, UNICEF) e le commissioni regionali fanno rapporto all'ECOSOC sulle loro attività nel settore economico e sociale. L'ECOSOC elegge inoltre i membri dei suoi numerosi organi sussidiari, come la Commissione dei diritti dell'uomo o la Commissione per lo sviluppo sostenibile. Da diversi anni, l'ECOSOC ha perso tuttavia una parte della sua visibilità e del suo impatto sui lavori dell'Organizzazione. Una possibilità per rafforzare l'ECOSOC sarebbe che le sue competenze decisionali fossero allargate e che esso diventasse una sorta di «Consiglio di sicurezza economico e sociale». La realizzazione di una riforma di questo tipo implicherebbe tuttavia una revisione dello Statuto delle Nazioni Unite, ciò che

¹⁰ Art. 58 dello Statuto delle Nazioni Unite.

non sembra affatto realizzabile a breve termine. In compenso, si potrebbe procedere a diverse ristrutturazioni senza modificare il contenuto dello Statuto, in particolare nella ripartizione dei compiti tra l'ECOSOC e l'Assemblea generale.

La Svizzera ritiene inoltre che la cooperazione tra le Nazioni Unite, le Istituzioni di Bretton Woods e l'Organizzazione mondiale del commercio debba continuare a rafforzarsi, in particolare per garantire una migliore coerenza delle politiche e degli strumenti operativi. In questi ultimi anni sono già stati fatti progressi nella collaborazione tra queste organizzazioni, in particolare in seguito alla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (Monterrey, Messico, marzo 2002). D'ora in poi, nella primavera di ogni anno avranno luogo incontri a livello ministeriale tra l'ECOSOC, le Istituzioni di Bretton Woods e l'Organizzazione mondiale del commercio. La Svizzera è inoltre favorevole a un migliore sfruttamento delle sinergie possibili tra l'ECOSOC e le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite. Lo svolgimento, ogni due anni, della sessione principale dell'ECOSOC a Ginevra deve essere meglio utilizzato a tal fine.

2.3.4 La riforma della Commissione dei diritti dell'uomo

La Commissione dei diritti dell'uomo è una delle commissioni funzionali che dipendono dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Si riunisce ogni anno in primavera a Ginevra per sei settimane. Per uno Stato come la Svizzera, che accorda un'importanza particolare al rispetto e alla promozione del diritto internazionale, il funzionamento attuale della Commissione, sempre più polarizzato, non è soddisfacente. Occorre tuttavia essere prudenti, dal momento che gli stimoli alla riforma non vengono solo da Paesi o organizzazioni non governative che vogliono dare alla Commissione dei diritti dell'uomo un ruolo più marcato di «coscienza dell'umanità», ma anche da Stati che sperano al contrario di controllarla meglio o di indebolirla.

Nell'estate del 2003, la Svizzera ha incaricato il professor Walter Kälin, dell'Università di Berna, membro del Comitato per i diritti umani dell'ONU, di effettuare uno studio su questo tema e di presentare le sue proposte. Le conclusioni di questo studio – che sono state rese note alle Commissioni della politica estera del Parlamento – sono state diffuse tra i membri dell'ONU, dell'Alto commissariato per i diritti dell'uomo e delle principali organizzazioni non governative attive nel settore dei diritti umani. La Svizzera intende ora promuovere alcune di queste proposte e, laddove possibile, svolgere un ruolo di facilitatore nelle discussioni. Un'attenzione particolare va rivolta alle quattro proposte seguenti:

- allestimento di un elenco di dati sulla situazione dei diritti dell'uomo, per ogni Paese, sulla base dei rapporti provenienti dalle fonti ufficiali dell'ONU
- miglioramento del seguito delle risoluzioni adottate dalla Commissione dei diritti dell'uomo e sostegno ai mandati dei relatori e degli esperti che lavorano su suo incarico (procedure speciali)
- istituzione, con altri partner, di un forum di dialogo informale per le istituzioni nazionali dei diritti umani
- sostegno dell'elezione alla Commissione dei diritti dell'uomo di Paesi che hanno dimostrato la capacità di collaborare e hanno adottato un approccio costruttivo in materia di diritti umani. In quest'ottica, la Svizzera si è asso-

ciata a fianco di altri Paesi all'iniziativa canadese che propone che i membri della Commissione e i Paesi che hanno annunciato la loro candidatura comunichino pubblicamente il loro impegno in materia di promozione dei diritti umani.

In occasione dell'apertura della 60^a Commissione dei diritti dell'uomo, a metà marzo 2004, la consigliera federale Micheline Calmy-Rey ha tra l'altro proposto di istituire un Consiglio dei diritti dell'uomo, che potrebbe diventare un organo principale delle Nazioni Unite e riunirsi quasi in permanenza, analogamente al Consiglio di sicurezza.

Per quanto concerne le convenzioni dell'ONU relative alla protezione dei diritti umani, occorre inoltre rilevare che la Svizzera ha presentato una proposta di consolidamento e di raggruppamento dei diversi rapporti che gli Stati parte devono presentare agli organi di sorveglianza delle convenzioni. Questa proposta intende semplificare il lavoro di presentazione dei rapporti, particolarmente gravoso per alcuni Paesi in sviluppo, e garantire migliori sinergie tra i diversi organi di sorveglianza.

2.4 La riforma del ciclo di budget

Sinora, la pianificazione strategica del budget e la pianificazione operativa non erano ben coordinate; tre comitati lavoravano sul ciclo di budget e di programma, con doppioni e sovrapposizioni che frenavano il processo relativo al budget.

Alla fine del 2003, il Comitato consultivo per le questioni amministrative e di bilancio dell'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di riformare il suo ciclo di budget allo scopo di semplificarlo e di renderlo più flessibile. Il Segretario generale dell'ONU è stato incaricato di questa semplificazione secondo i criteri definiti dal Comitato. Se la prossima Assemblea generale dovesse approvarla nel corso di quest'anno, la riforma proposta potrebbe essere attuata già nel prossimo periodo di budget (2006–2007). Nell'autunno del 2007, l'Assemblea generale deciderà definitivamente sulla futura impostazione del ciclo di budget e di programma.

2.5 L'apertura dell'ONU ai Parlamenti, alle ONG e al settore privato

Nell'ambito dei suoi sforzi per adeguare l'ONU alla realtà del mondo contemporaneo e alle nuove sfide che l'Organizzazione e i suoi Stati membri devono affrontare, il Segretario generale dell'ONU ha proceduto, nel febbraio 2003, alla nomina di diverse personalità internazionali incaricate di esaminare i legami tra l'ONU e la società civile. Questa iniziativa di Kofi Annan è partita dalla constatazione che il processo di globalizzazione soffre di una mancanza di inquadramento politico e di una concertazione insufficiente con la società civile. Di fronte a questa evoluzione, ma anche di fronte alla diffidenza persistente di molti Stati nei confronti della crescita del potere della società civile, è importante che l'ONU favorisca l'istituzione di spazi di dialogo e di concertazione. Questo gruppo di esperti presieduto dall'ex presidente del Brasile, Fernando Henrique Cardoso, presenterà prossimamente il suo rapporto al Segretario generale dell'ONU. Esso illustrerà le situazioni attuali in materia di accesso e di partecipazione ai lavori dell'ONU da parte della società civile in senso lato, vale a dire dei parlamentari nazionali, delle ONG e del settore

privato. Il rapporto del gruppo di lavoro individuerà inoltre le prassi positive in materia (sia all'interno dell'ONU sia in altre organizzazioni internazionali) e formulerà raccomandazioni per rafforzare la partecipazione della società civile.

La Svizzera è chiaramente favorevole a uno sviluppo delle sinergie tra le ONG, il settore privato e i parlamentari, da un lato, e le organizzazioni internazionali, dall'altro. Il capo del Dipartimento federale degli affari esteri, la consigliera federale Micheline Calmy-Rey, ha incontrato l'11 dicembre 2003 il presidente Cardoso a Ginevra, dove il gruppo ha tenuto la sua seconda riunione plenaria. Gli ha illustrato l'impegno svizzero di sostegno alle ONG, in particolare in occasione del Vertice mondiale sulla società dell'informazione. Questo impegno rientra nell'ambito della politica di accoglienza del nostro Paese e della promozione di nuove forme di cooperazione con la società civile. Il presidente Cardoso ha evidenziato il ruolo svolto dalle ONG in occasione del Vertice mondiale sulla società dell'informazione, ma anche della nascita e del promovimento dell'iniziativa di Ginevra relativa al Medio Oriente.

Cinque anni dopo aver proposto, nell'ambito del forum economico mondiale, l'istituzione del Patto mondiale (*Global Compact*), il Segretario generale dell'ONU ha annunciato nel gennaio 2004 a Davos lo svolgimento in giugno a New York di un vertice dei partecipanti al Patto mondiale, nel quale la Svizzera sarà rappresentata. C'è da augurarsi che questo vertice sia l'occasione per dare un nuovo impulso al Patto mondiale. Il vertice consentirà in particolare di discutere sulle raccomandazioni della Commissione sul settore privato e lo sviluppo, presieduta dal primo ministro canadese, Paul Martin, e dall'ex presidente messicano, Ernesto Zedillo.

2.6 Bilancio

Il bilancio che si può trarre dagli sforzi di riforma intrapresi sinora è modesto. È innegabile che le riforme interne svolte sotto l'egida del Segretario generale hanno già dato buoni risultati. Hanno consentito di risanare finanziariamente l'ONU, di migliorarne l'efficacia e di concentrare meglio la sua azione sulle quattro priorità strategiche – promozione della pace, sviluppo economico e sociale, questioni umanitarie e diritti dell'uomo – che corrispondono perfettamente agli obiettivi di politica estera della Svizzera. Sono inoltre state apportate innovazioni nei metodi e negli strumenti di lavoro.

Le riforme di importanza fondamentale tardano invece a realizzarsi. Questo è dovuto alle difficoltà del processo di emendamento dello Statuto delle Nazioni Unite, ma soprattutto alla mancanza di accordo tra i membri dell'Organizzazione. A dire il vero, il momento non è propizio per una revisione dello Statuto dell'ONU. Alcuni sostengono – non senza ragioni – che una revisione dello Statuto potrebbe portare, nelle circostanze attuali, a risultati contrari a quelli sperati, vale a dire a indebolire l'ONU invece di rafforzare la sua capacità di fornire risposte collettive.

La Svizzera proseguirà le sue riflessioni e i suoi contatti con altri Paesi sul tema delle riforme dell'ONU. Il Consiglio federale intende coinvolgere il Parlamento in questa riflessione. Nel maggio del 2004, è stato organizzato un seminario sul tema della riforma dell'ONU al Palazzo delle Nazioni a Ginevra all'attenzione delle Commissioni della politica estera del Parlamento. Il Consiglio federale continuerà,

in futuro, a informare e a dialogare con il Parlamento sull'avanzamento delle riforme dell'ONU e sulle posizioni e sui contributi della Svizzera.

3 La cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite

Se numerosi capi di Stato e ministri hanno colto l'occasione del dibattito ad alto livello della 58ª sessione dell'Assemblea generale per riaffermare il loro attaccamento al multilateralismo e a un rafforzamento del ruolo dell'ONU, queste buone intenzioni non hanno sempre trovato riscontro nei lavori concreti dell'Organizzazione. Su diversi punti gli Stati membri non sono riusciti a superare le loro divergenze.

La capacità dell'Organizzazione di perseguire i suoi obiettivi continua a dipendere, da un lato, dalla posizione degli Stati Uniti nei confronti dell'ONU. Principale contribuente finanziario dell'Organizzazione, membro permanente del Consiglio di sicurezza e unica superpotenza, gli Stati Uniti rivestono in seno all'ONU un ruolo che corrisponde al loro peso nel mondo. Forza trainante nell'affrontare taluni dossier, come la lotta al terrorismo, gli Stati Uniti sono anche in altri settori un freno all'azione multilaterale. In complesso, gli Stati Uniti si sono adoperati durante questa sessione nel difendere con pertinacia e spesso con vigore i loro interessi nazionali. Alcuni rimproverano al governo americano attualmente in carica di praticare una forma di «multilateralismo su misura», cedendo spesso alla tentazione di ignorare semplicemente l'ONU o di strumentalizzarla per i suoi scopi. Di fronte a questo atteggiamento degli Stati Uniti, la sfida permanente per l'ONU e i suoi membri è di trovare una via mediana che permetta di coinvolgere attivamente gli Stati Uniti nell'azione delle Nazioni Unite, senza tuttavia comprometterne la credibilità nel resto del mondo.

Quando i suoi Stati membri sono uniti in merito a un certo problema, l'Unione europea svolge un ruolo di primo piano in seno all'ONU. Di fatto, essa è spesso in grado di influenzare in modo determinante il corso dei lavori. Ciò si spiega con la natura delle posizioni che essa difende e con la sua capacità di mobilitazione. L'UE può infatti mobilitare attorno alle sue posizioni i voti e l'influenza dei suoi 25 Stati membri, oltre a raccogliere spesso anche il sostegno dei Paesi candidati all'adesione all'Unione europea o legati ad essa da accordi di associazione, nonché quello di un numero importanti di Paesi che simpatizzano con le sue posizioni. Tuttavia, nel corso di questa sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, l'Unione europea si è spesso divisa sulla sostanza e si è in un certo modo ritirata in un ruolo poco visibile. Il gruppo dei Paesi non allineati (NAM) e il gruppo dei Paesi in sviluppo (G 77) sono riusciti spesso, nel corso di questa sessione, a raggrupparsi meglio attorno a posizioni comuni. Fatta astrazione delle questioni di bilancio, hanno potuto difendere generalmente con efficacia le loro posizioni.

Non essendo collegata a nessuno di questi grandi gruppi che trattano problemi sostanziali, la Svizzera ha dovuto salvaguardare i suoi interessi e le sue posizioni stringendo alleanze funzionali a dipendenza dei temi affrontati.

3.1

Pace, sicurezza e disarmo

Durante tutto l'anno scorso, l'*Iraq* ha occupato una posizione chiave nell'agenda dell'ONU in materia di pace, sicurezza e disarmo. Nonostante le divisioni e il senso di disillusione della primavera 2003, i membri del Consiglio di sicurezza hanno cercato, dopo la caduta del regime di Saddam Hussein, di superare le loro divergenze. Adottando all'unanimità nel maggio 2003 la risoluzione 1483, il Consiglio di sicurezza ha mosso un primo passo verso il ristabilimento di un approccio comune e ha definito un quadro internazionale minimo per il dopoguerra. Tuttavia, l'accordo è stato possibile solo a prezzo di ambiguità sul ruolo dell'ONU. Il sanguinoso attentato perpetrato il 19 agosto 2003 contro la sede dell'ONU a Bagdad e il relativo rapporto sulla sicurezza stilato da un gruppo di esperti internazionali hanno portato al ritiro parziale dell'ONU durato diversi mesi.

In questo contesto, i contributi che la Svizzera contava di fornire nel settore costituzionale e dei diritti dell'uomo non hanno ancora visto la luce. Riguardo al problema iracheno, la Svizzera si è dunque concentrata sugli aiuti umanitari. Essa ha inoltre partecipato ai regolari scambi di vedute in seno al gruppo di riflessione che riunisce Paesi con punti di vista simili (Canada, Cile, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera). Essa fa anche parte di un «gruppo degli amici del Iraq» che raccoglie 45 Paesi membri ed è convocato di tanto in tanto dal Segretario generale dell'ONU.

Altro pomo della discordia, il *conflitto israelo-palestinese*, anche quest'anno ha avuto un posto di rilievo nei dibattiti del Consiglio di sicurezza, dell'Assemblea generale e di diverse commissioni funzionali. L'azione del Consiglio di sicurezza in merito a questo conflitto è stata bloccata a due riprese del veto degli Stati Uniti. Di contro, l'Assemblea generale ha votato a larga maggioranza una risoluzione che domandava a Israele di non espellere il presidente dell'Autorità palestinese Yasser Arafat. Essa ha inoltre investito la Corte internazionale di giustizia con una domanda di parere consultivo sulle conseguenze giuridiche dell'edificazione da parte di Israele di un muro o di una barriera di sicurezza nei Territori palestinesi occupati. Al pari di numerosi altri Paesi, la Svizzera ha partecipato alla procedura scritta davanti alla Corte internazionale di giustizia. Nelle sue osservazioni scritte, la Svizzera si è pronunciata in favore della competenza della Corte e ha riaffermato l'applicabilità del diritto umanitario (in particolare della Quarta convenzione di Ginevra) e delle norme di salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Frutto degli sforzi della società civile, l'iniziativa di Ginevra, alla quale la Svizzera ha portato a suo sostegno, è stata ben accolta a New York. Il Segretario generale dell'ONU è stato tra le prime personalità internazionali che ne hanno riconosciuta pubblicamente l'importanza, sottolineandone la complementarità con le proposte contenute nella «Road map» formulata dal Quartetto (Stati Uniti, Russia, ONU, Unione europea). Le posizioni di voto equilibrate prese dalla Svizzera nell'Assemblea generale dell'ONU – come pure il suo impegno sul terreno in favore dell'Ufficio di soccorso delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (UNRWA) – hanno permesso alla Svizzera di consolidare il suo profilo di Paese desideroso di sostenere in modo costruttivo il processo di pace.

La *lotta contro il terrorismo* costituisce oggi un campo essenziale dell'azione dell'ONU. A partire dalla fine degli anni Novanta, il Consiglio di sicurezza ha imposto sanzioni contro il regime dei Talibani in Afghanistan e i responsabili di Al Qaida. Queste sanzioni sono state estese e rafforzate in seguito agli attentati dell'11

settembre 2001. Il Consiglio di sicurezza ha inoltre richiesto a tutti gli Stati membri la ratifica delle 12 convenzioni elaborate sotto l'egida dell'ONU per combattere il terrorismo. È stato inoltre istituito un comitato contro il terrorismo, incaricato in particolare di svolgere funzioni di monitoraggio e di promuovere la cooperazione tecnica nella lotta contro il terrorismo. Rimangono tuttavia problematiche le modalità con cui il Consiglio di sicurezza stabilisce gli elenchi di persone sospettate di appartenere o di avere legami con Al Qaida. Allo stato attuale, le procedure applicate non garantiscono a sufficienza il rispetto dei diritti dell'uomo. La Svizzera è intervenuta presso il Consiglio di sicurezza per chiedere miglioramenti nell'aggiornamento di questi elenchi.

Nel settore della *diplomazia preventiva*, la Svizzera ha portato suo sostegno alle missioni di buoni uffici o di mediazione intraprese dall'ONU. L'ambasciatrice svizzera Heidi Tagliavini, per esempio, dirige dal 2002 la missione delle Nazioni Unite in Georgia. Un altro diplomatico svizzero, Didier Pfirter, e due esperti giuristi sono stati impegnati nei negoziati sul futuro di Cipro, accanto al Rappresentante speciale dell'ONU.

Gli sviluppi nel settore delle *operazioni di pace* hanno confermato la tendenza già osservata da qualche anno verso una collaborazione sempre più stretta con gli organismi regionali. Ispirandosi a considerazioni pragmatiche, l'ONU affida sempre più spesso a uno Stato o a un'organizzazione regionale la responsabilità di condurre un'operazione di pace. Dal giugno all'agosto 2003, è stato questo il caso della Repubblica democratica del Congo, nella quale per la prima volta nella sua storia l'Unione europea ha condotto un'operazione militare autonoma al di fuori della sua zona geografica immediata. Denominata «Artemis» e incaricata di ristabilire e di stabilizzare una situazione di sicurezza divenuta estremamente precaria, quest'operazione era stata autorizzata dal Consiglio di sicurezza. A mandato completato, essa è stata sostituita da truppe delle Nazioni Unite. Un'operazione di natura paragonabile è stata condotta in Costa d'Avorio dalla Francia e dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO/ECOWAS), e più recentemente a Haiti dagli Stati Uniti, dalla Francia e dal Canada, sempre in stretta cooperazione con le Nazioni Unite. Va notato che attualmente la maggior parte delle operazioni di pace dell'ONU concernono l'Africa (Repubblica democratica del Congo, Sierra Leone, Liberia, Eritrea/Etiopia, Costa d'Avorio, Sahara Occidentale e forse prossimamente il Sudan e il Burundi).

La Svizzera partecipa a diverse operazioni dell'ONU di mantenimento della pace. In media, sono impegnati una trentina di osservatori militari, di poliziotti e di esperti civili. Gli osservatori militari sono impegnati principalmente in Vicino Oriente (10), in Corea (5), in Georgia (4), alla frontiera tra l'Etiopia e l'Eritrea (4) e nella Repubblica democratica del Congo (2), mentre i poliziotti civili sono dispiegati essenzialmente in Kosovo e in Bosnia. La Svizzera ha inoltre continuato a dispiegare militari nelle due operazioni in Kosovo autorizzate dall'ONU, ma il cui comando è affidato alla NATO (autorizzazione di dispiegare sino a 220 persone). Infine, una decina di esperti militari sono impegnati in missioni di sminamento nel quadro di operazioni di mantenimento della pace.

Come membro dell'ONU, la Svizzera ha inoltre versato il suo contributo obbligatorio alle operazioni di pace, il quale ammontava nel 2003 all'1,274 per cento del

bilancio ordinario¹¹. Essa ha inoltre versato contributi volontari a sostegno dell'ONU nei Paesi in cui la Svizzera garantisce un impegno particolare, come in Georgia. Da ultimo, il nostro Paese ha indirettamente sostenuto l'ONU finanziando progetti di promozione della pace realizzati da organizzazioni non governative in regioni teatro di conflitti. È stato in particolare il caso in Afghanistan, in Colombia e in Kosovo, come pure nella regione africana dei Grandi Laghi.

Nel settore delle *sanzioni*, la Svizzera ha proseguito i suoi sforzi di promozione di sanzioni meglio mirate, vale a dire che colpiscono direttamente i fautori di disordini e risparmino per quanto possibile la popolazione civile e i Paesi terzi. Il nostro Paese ha organizzato con la Germania e la Svezia, nel maggio 2003, un seminario destinato ai Paesi membri del Consiglio di sicurezza, che si prefiggeva di familiarizzare gli esperti di questi Paesi con i risultati di diversi processi di riflessione volti a migliorare le sanzioni (processo d'Interlaken, di Bonn-Berlino e di Stoccolma). Considerati i cambiamenti che intervengono ogni anno nella composizione del Consiglio di sicurezza, si prevede di organizzare un seminario di questo tipo nel corso del 2004. La Svizzera sostiene inoltre un progetto dell'Ufficio delle Nazioni Unite di coordinamento degli affari umanitari (OCHA), volto a sviluppare uno strumento affidabile di valutazione dell'impatto umanitario delle sanzioni.

La lotta contro il *commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro* è da molti anni in primo piano nella politica di pace della Svizzera. Essa costituisce una delle priorità che il nostro Paese si è fissato in vista di rafforzare la sicurezza umana e di assicurare una migliore protezione delle popolazioni civili nelle zone di conflitto. Alla fine del 2003, l'Assemblea generale dell'ONU ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di negoziare uno strumento internazionale inteso a permettere l'identificazione e la tracciatura delle armi leggere illecite. Al nostro Paese, riconosciuto da lunga data per il suo impegno in materia, è stata affidata, nella persona dell'ambasciatore Anton Thalmann, la presidenza del gruppo di lavoro. I lavori hanno preso avvio nel febbraio 2004.

La Svizzera ha fatto della lotta contro le mine antiuomo una delle sue priorità nell'ambito della promozione della pace. I programmi avviati per rispondere al pericolo che rappresentano le mine antiuomo devono essere pensati non soltanto in termini di sicurezza, ma anche di promozione della pace, di assistenza allo sviluppo e di diritti dell'uomo. La Svizzera intende promuovere le sue idee nel quadro della presidenza del «Gruppo di sostegno all'azione antimine» (MASG) che essa esercita dal gennaio 2004 nella persona dell'ambasciatore Jenö Staehelin. Questo gruppo informale, che si riunisce a New York, ha l'obiettivo di rafforzare il dialogo tra l'ONU e i Paesi più impegnati nel finanziamento dell'azione antimine. Inoltre, nel quadro dell'attuazione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione (trattato di Ottawa), la Svizzera ha copresieduto, nella persona dell'ambasciatore Christian Faessler, il comitato permanente a Ginevra sulla distruzione degli stock.

A ciò si aggiunge la messa a disposizione da parte della Svizzera di una decina di esperti militari nel settore delle mine, dispiegati nell'operazione di pace dell'ONU in appoggio al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) o nel quadro di azioni antimine intraprese da ONG. Il nostro Paese è uno dei dieci principali contri-

¹¹ Per il periodo 2004–2005, secondo la nuova chiave di riparto tra i Paesi membri dell'ONU, il contributo della Svizzera passerà allo 1,197 % del bilancio ordinario dell'Organizzazione. Su questo punto, vedi n. 3.8 (Finanze e personale dell'ONU).

buenti finanziari in questo settore. Nel 2003, la Svizzera ha in particolare versato circa 8 milioni di franchi svizzeri al Centro internazionale di sminamento umanitario di Ginevra, il quale è un partner riconosciuto delle Nazioni Unite. Il suo direttore, l'ambasciatore svizzero Martin Dahinden, è stato invitato in novembre a esprimersi davanti al Consiglio di sicurezza nel quadro di un dibattito sull'azione antimine. Questo fatto sottolinea il riconoscimento da parte dell'ONU del ruolo importante di questo centro.

In seno all'*Assemblea generale*, i dibattiti sul disarmo multilaterale hanno dimostrato che rimangono divergenze fondamentali tra i Paesi sviluppati e i Paesi in via di sviluppo. Nell'insieme, i primi tendono a porre l'accento sulla non proliferazione degli armamenti e sulla lotta contro il terrorismo, mentre i secondi chiedono misure concrete di disarmo, pur difendendo il loro diritto d'accesso alle tecnologie più avanzate. Nel corso dei dibattiti, la Svizzera si è pronunciata a favore della ricerca di soluzioni realistiche ed equilibrate, facendo appello all'universalizzazione dei trattati esistenti e alla loro attuazione completa e verificabile.

La *Conferenza sul disarmo*, che si riunisce a Ginevra e conta 65 Stati membri, si trova da cinque anni in una fase di stallo a causa delle divergenze fondamentali sul disarmo nucleare. Allo scopo di facilitare la ripresa dei negoziati, la Svizzera ha presentato proposte di moratoria della produzione di materiale fissile e concernenti misure di garanzia della sicurezza nucleare.

A Ginevra si sono di nuovo tenute numerose riunioni nel settore del disarmo. In occasione della seconda sessione del Comitato preparatorio degli Stati Parte al *Trattato di non proliferazione delle armi nucleari*, la Svizzera ha sostenuto gli sforzi intrapresi in vista della sua universalizzazione e le attività dell'AIEA nel suo ruolo di guardiano del rispetto al Trattato. Gli Stati Parte alla *Convenzione sull'interdizione della messa a punto, fabbricazione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione (Convenzione sul divieto delle armi biologiche)* del 1975 hanno avviato il processo di seguito volto a rafforzare le misure nazionali di attuazione della protezione dagli agenti patogeni. La Svizzera ha proposto di mettere a disposizione specialisti in materia.

Nell'ambito della Convenzione del 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, è stato adottato nel novembre a Ginevra un nuovo Protocollo sui *rifiuti esplosivi bellici*. La Svizzera ha assunto la presidenza del gruppo di esperti militari incaricato di elaborare l'allegato tecnico del protocollo. Si tratta del primo accordo internazionale che esige dalle parti in un conflitto armato che procedano all'eliminazione di tutte le munizioni inesplose rimaste sul campo di battaglia. terminate le ostilità, queste ultime cesseranno di minacciare i civili, le forze di mantenimento della pace e il personale umanitario. La Svizzera ha svolto un ruolo molto attivo nei negoziati che hanno portato all'elaborazione di questo protocollo, che sarà sottoposto prossimamente al Parlamento per approvazione.

Occorre inoltre sottolineare che nei quattro anni successivi alla ratifica del Trattato di divieto completo degli esperimenti nucleari, la Svizzera ha inaugurato nell'ottobre 2003 a Davos una *stazione sismica*. Tale stazione fa parte della rete internazionale di sorveglianza incaricata di vegliare – a partire dall'entrata in vigore del Trattato – che nessuno Stato proceda a esperimenti nucleari.

3.2

Sviluppo e lotta contro la povertà

Sebbene la guerra in Iraq e altri focolai di crisi abbiano occupato molto l'ONU nel corso dell'anno in rassegna, l'attuazione degli Obiettivi del Millennio è rimasta un tema centrale. Ovviamente, la responsabilità in proposito spetta in primo luogo agli Stati stessi. Conformemente alle priorità che si era fissata per quest'anno, la Svizzera ha contribuito attivamente a questo processo sia mediante programmi bilaterali, sia in seno a istituzioni e forum multilaterali.

La presidenza Svizzera del *consiglio d'amministrazione dell'UNICEF* ha costituito uno degli strumenti dell'impegno multilaterale della Svizzera a favore degli Obiettivi del Millennio. Nell'esercizio di questa presidenza, l'ambasciatore a New York Jenö Staehelin ha cercato di sensibilizzare maggiormente i membri del consiglio d'amministrazione al lavoro concreto dell'UNICEF. Per la prima volta, la Svizzera ha accolto la cerimonia di lancio del rapporto dell'UNICEF «La situazione dei bambini nel mondo 2004». La presentazione si è svolta l'11 dicembre 2003 a Berna e a Ginevra, alla presenza di parlamentari, di Carol Bellamy, direttrice esecutiva dell'UNICEF e del presidente del consiglio d'amministrazione. Questo rapporto dedica ampio spazio alla questione dell'educazione delle bambine, una delle grandi sfide da raccogliere nella realizzazione degli Obiettivi del Millennio.

Per quanto concerne il *Consiglio economico e sociale* (ECOSOC), il dibattito principale della sessione annuale è stato dedicato al tema della sicurezza alimentare nell'ottica dello sviluppo. Si è svolta un'importante discussione a proposito del finanziamento futuro dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite. I costruttivi incontri che hanno avuto luogo tra l'ONU e le istituzioni di Bretton Woods in occasione della loro tradizionale riunione primaverile a Washington nel 2003, alla quale la Svizzera è stata rappresentata dal consigliere federale Joseph Deiss, hanno permesso di definire i grandi passi della cooperazione futura in vista della realizzazione degli Obiettivi del Millennio. Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo e la Banca mondiale si sono inoltre accordati su modalità comuni di contribuzione per l'attuazione di questi obiettivi a livello nazionale. La Svizzera sostiene questi sforzi. Essa lavora inoltre nelle altre organizzazioni multilaterali per rafforzare l'attenzione dedicata alle strategie di lotta contro la povertà nei Paesi in sviluppo (Poverty Reduction Strategies – PRS) e per garantire un miglior coordinamento con i principali organismi di aiuto presenti sul posto.

Con lo stesso obiettivo era stato lanciato un partenariato internazionale in occasione della *Conferenza internazionale di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo* del marzo 2002. La comunità internazionale era unanime nel riconoscere che, per essere efficace, la lotta contro la povertà deve essere sostenuta da una cooperazione trasparente tra i governi, la società civile, il settore privato e le istituzioni multilaterali. Nel quadro del seguito di Monterrey, le parti interessate hanno stilato un primo bilancio, alla fine di ottobre 2003, in occasione di una riunione ad alto livello organizzata a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La Svizzera ha svolto una parte attiva in questo dialogo e si è felicitata per il consolidamento del Segretariato per il finanziamento dello sviluppo, dichiarandosi pronta a intensificare la propria collaborazione con quest'ultimo. In questo quadro, il nostro Paese si adopererà in primo luogo per incoraggiare il dialogo con il settore economico privato, ma anche con la società civile. La Svizzera ha già all'esame svariate iniziative che vanno in questo senso, in particolare la possibilità di coinvolgere maggiormente il Forum

economico mondiale (WEF-Davos) e l'OCSE nei lavori delle Nazioni Unite nel settore della politica dello sviluppo.

Un importante lavoro deve ancora essere svolto nel processo di convergenza avviato a Monterrey tra l'aiuto allo sviluppo e le politiche finanziaria, di investimento, di sdebitamento, fiscale, monetaria e commerciale. La Svizzera parteciperà attivamente a questo processo e si adopererà a favore di una migliore integrazione degli Obiettivi del Millennio nell'attuazione delle decisioni di Monterrey. Tra i punti più importanti, va menzionata la garanzia a lungo termine del finanziamento nonché la presenza a livello nazionale dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite.

Nell'aprile/maggio 2003 si è svolta l'11^a sessione della Commissione per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (CSS), la prima dopo il *Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile* di Johannesburg. Due sono stati i temi dominanti del Vertice: la riforma interna della Commissione e la preparazione del programma di lavoro della Commissione, che sarà incentrato sulla realizzazione dell'Agenda 21 e del piano di attuazione approvato a Johannesburg. Grazie a questo programma di lavoro, la Commissione dovrebbe concentrare meglio la propria azione su temi precisi, trattati nel quadro di cicli di due anni. In questo modo la CSS esaminerà le raccomandazioni politiche soltanto ogni due anni e diventerà sempre più un forum di scambi su esperienze concrete di attuazione. La Svizzera ha continuato a svolgere un ruolo attivo in questo contesto, come prima e dopo il Vertice di Johannesburg e si è impegnata per una messa a punto coerente di questo programma formulando proposte costruttive di riforma dei metodi di lavoro. Gli altri punti importanti affrontati sono stati una migliore implicazione delle regioni, la trasparenza delle iniziative condotte in partenariato e la cooperazione con la società civile.

Anche lo sport era quest'anno all'ordine del giorno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Su proposta dell'ex consigliere federale Adolf Ogi, consigliere speciale del Segretario generale dell'ONU per lo sport al servizio della pace e dello sviluppo, la Tunisia ha proposto una risoluzione che l'Assemblea generale ha adottato per consenso; essa auspica la promozione di un miglior coordinamento delle attività sportive come mezzo per contribuire alla realizzazione degli Obiettivi del Millennio. Questo sforzo sarà particolarmente visibile nel 2005, proclamato anno internazionale dello sport e dell'educazione fisica al servizio della pace e dello sviluppo.

Per la *Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo* (UNCTAD), la cui sede è a Ginevra, l'anno è stato segnato dall'avvio dei preparativi per l'11^a conferenza ministeriale (UNCTAD XI), l'organo supremo dell'UNCTAD. La conferenza, che si terrà a São Paulo (Brasile) dal 14 al 18 giugno 2004, permetterà di procedere a un'analisi dei risultati del programma di lavoro adottato in occasione dell'ultima conferenza ministeriale a Bangkok (Thailandia) e di fissare priorità per i prossimi quattro anni.

Il nostro Paese rimane un importante donatore nel settore della cooperazione tecnica legata al commercio. Nell'anno trascorso, la Svizzera ha finanziato un nuovo progetto volto a rafforzare la politica e la legislazione in materia di concorrenza nell'America centrale, in Bolivia e in Perù, allo scopo di facilitare l'affermazione del settore privato e di evitare che i benefici provenienti dall'apertura dell'economia siano annullati da pratiche anticoncorrenziali. È stato inoltre proseguito il sostegno della Svizzera all'iniziativa *BioTrade*, che ha lo scopo di facilitare il commercio sostenibile di prodotti e di servizi rispettosi della biodiversità. Nel 2003, un pro-

gramma nazionale *BioTrade* è stato inaugurato in Bolivia con il sostegno della Svizzera.

Nel settore della promozione degli investimenti, l'UNCTAD cerca di sviluppare le competenze dei Paesi in sviluppo in materia di accordi internazionali legati agli investimenti. La Svizzera contribuisce a queste attività a livello multilaterale e bilaterale, concentrando il suo aiuto sui Paesi prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo. Nell'anno in rassegna, sono stati finanziati progetti in Bosnia Erzegovina, Tanzania e Costa Rica.

Bisogna da ultimo osservare che la Svizzera è uno dei maggiori donatori dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale* (UNIDO), nella quale pone l'accento su progetti nel settore della produzione rispettosa dell'ambiente.

3.3 Diritti dell'uomo

Il divario tra le dichiarazioni di attaccamento al multilateralismo e la capacità reale della comunità internazionale di cooperare in modo costruttivo è apparsa in modo particolarmente chiaro nel settore dei diritti dell'uomo, che da qualche anno soffre di una politicizzazione e di una polarizzazione crescenti. Lo sfondo dei dibattiti in materia di diritti umani rimane la divergenza tra i Paesi che mettono l'accento sui diritti civili e politici e quelli che invece mettono al primo posto i diritti economici e sociali, quali il diritto all'alimentazione, all'alloggio e alla salute. Tuttavia, a questa divisione tradizionale si va sovrapponendo sempre più spesso un'opposizione tra visioni conservatrici e idee liberali. Le nozioni di «valori» o di «religione» sono viepiù invocate per rimettere in dubbio determinate norme in materia di diritti dell'uomo che parevano ormai indiscusse. La crescente influenza degli ambienti conservatori, in particolare negli Stati Uniti e nei Paesi musulmani, si è fatta sentire in diversi dibattiti, in particolare riguardo alla salute riproduttiva, ai diritti delle donne e alla situazione delle bambine.

Presso l'ONU, i diritti dell'uomo sono trattati principalmente nella Commissione per i diritti umani, che si riunisce ogni primavera a Ginevra, e nella Terza commissione dell'Assemblea generale. I lavori del settore dei diritti dell'uomo sono stati ostacolati quest'anno, soprattutto all'Assemblea generale, dalla volontà chiara di taluni Stati membri di utilizzare artifici procedurali per rallentare e complicare la presa di decisione. Conformemente al suo approccio tradizionale, la Svizzera si è adoperata per promuovere il dialogo piuttosto che il confronto. Essa si è mostrata particolarmente attiva quest'anno nella Commissione per i diritti umani e nel corso della 58ª sessione dell'Assemblea generale. Questo ruolo più visibile della Svizzera dovrebbe aumentare le possibilità di elezione in autunno a un seggio della Commissione per i diritti umani per il periodo 2007–2009. A lato dei Paesi che condividono punti di vista simili (in particolare quelli dell'Unione europea, Norvegia, Canada, Nuova Zelanda e Liechtenstein ma anche alcuni Paesi dell'America Latina), la Svizzera si è sforzata di impedire ogni tentativo di indebolire le norme accettate in materia di diritti dell'uomo e il ruolo della Corte penale internazionale. La Svizzera si è mostrata particolarmente attiva sul tema della protezione dei diritti umani nel quadro della lotta contro il terrorismo, dei diritti dei bambini e dei diritti delle donne. Su quest'ultimo punto, la Svizzera si è fortemente adoperata affinché l'Assemblea generale adotti una nuova risoluzione che condanni la violenza domestica e sia allestito uno studio sulla violenza esercitata contro le donne. La Svizzera s'impegna,

inoltre, affinché venga adottata una risoluzione sul diritto all'alimentazione. Quest'ultima si rifà a negoziazioni in corso in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) volte ad elaborare una serie di raccomandazioni. È la prima volta che si tenta di rendere più concreto un diritto economico e sociale al di fuori dei soliti fori internazionali dei diritti dell'uomo.

Contrariamente a quanto avviene nella Commissione per i diritti umani, poche risoluzioni dell'Assemblea generale trattano della situazione dei diritti umani in Paesi determinati. La Svizzera sostiene generalmente questi testi. L'iniziativa presa quest'anno dal Canada di presentare una risoluzione in merito alla situazione dei diritti umani in Iran ha tuttavia suscitato stupore presso numerosi Stati membri, poiché l'Unione europea, che presentava finora questo testo, vi aveva rinunciato dall'anno scorso. Nell'ottobre 2003 la Svizzera ha avviato con l'Iran un dialogo sui diritti umani e per questo motivo ha preferito astenersi dal voto. La posizione svizzera potrà tuttavia essere modificata in futuro in funzione dei risultati concreti di questo dialogo e dell'evoluzione della situazione dei diritti umani in Iran.

Dopo la tragica morte dell'Alto Commissario per i diritti umani Sergio Vieira de Mello nell'attentato dell'agosto 2003 contro la sede dell'ONU a Bagdad, il Segretario generale dell'ONU ha nominato alla testa dell'Alto Commissariato per i diritti umani la canadese Louise Arbour, ex procuratore dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda. La Svizzera ha operato in seno alla Commissione di bilancio dell'Assemblea generale dell'ONU affinché sia aumentata la parte del bilancio ordinario destinata all'Alto Commissariato per i diritti umani. Essa ha inoltre aumentato sensibilmente il proprio contributo volontario all'Alto Commissariato per i diritti umani e figura ora tra i principali Paesi donatori. Questo passo riflette la posizione prioritaria che rivestono nel quadro della politica estera svizzera la salvaguardia e la promozione dei diritti umani¹².

3.4 Questioni umanitarie

All'ONU i dibattiti sugli affari umanitari sono stati segnati quest'anno dall'evoluzione della crisi irachena e dall'attentato del 19 agosto 2003 contro la sede dell'ONU a Bagdad. La sicurezza del personale umanitario – sia internazionale che locale – e il ruolo delle Nazioni Unite in simili situazioni di crisi figurano tra le sfide più importanti che si pongono all'Organizzazione. Per affrontare queste sfide, occorre, tra l'altro, garantire una maggiore indipendenza dell'aiuto umanitario di fronte alle altre attività delle Nazioni Unite e rafforzare l'universalità dell'aiuto umanitario coinvolgendo maggiormente nei dibattiti gli Stati che non fanno parte della cerchia dei principali donatori. Questi due obiettivi figurano tra le priorità stabilite dall'Ufficio delle Nazioni Unite di coordinamento degli affari umanitari (OCHA). Inoltre, in seguito all'attentato di Bagdad, il Segretario dell'ONU ha domandato a un gruppo indipendente di esperti, presieduto dall'ex primo ministro finlandese Ahtissari, di svolgere un'inchiesta sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite in Iraq. Tra i

¹² Nel campo delle riforme, bisogna rilevare che la Svizzera ha dato mandato al professor Walter Kälin di formulare proposte di rinnovamento della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani. Inoltre, la Svizzera ha sottoposto una proposta di consolidamento e di raggruppamento dei diversi rapporti che gli Stati parte devono presentare agli organi di sorveglianza delle convenzioni dell'ONU. In proposito, vedi il capitolo dedicato alle riforme delle Nazioni Unite (n. 2.3.4).

quattro esperti del gruppo figurava un cittadino svizzero, Claude Bröderlein, direttore del Harvard Programme on Humanitarian Policy and Conflict Research. Le conclusioni del rapporto stilato da questo gruppo mettono in luce alcuni malfunzionamenti nel sistema di gestione della sicurezza del personale dell'ONU e contengono raccomandazioni in proposito.

Proseguendo gli sforzi avviati nel corso dell'anno precedente, la Svizzera si è impegnata durante la 58ª sessione dell'Assemblea generale per un migliore coordinamento dell'aiuto umanitario. Questo coordinamento è necessario in seno al sistema delle Nazioni Unite, ma anche tra i membri del Comitato permanente interorganizzazioni, che riunisce le agenzie umanitarie dell'ONU, il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa come pure gli organismi rappresentativi delle ONG umanitarie. La Svizzera ha anche cercato di favorire il chiarimento dei ruoli rispettivi degli attori civili e militari nelle situazioni d'urgenza. Essa ha sostenuto a questo titolo l'attuazione delle linee direttrici operative adottate nel 2003, che affidano alle autorità civili la responsabilità di determinare l'uso dei beni di difesa civile e dei beni militari nelle crisi umanitarie complesse. La Svizzera ha continuato inoltre a patrocinare il rispetto dei principi umanitari, in particolare nei dibattiti dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza relativi all'Iraq, al Vicino Oriente e ad altri conflitti. Da ultimo, essa si è battuta in diverse occasioni a favore dell'accesso delle organizzazioni umanitarie alle popolazioni civili e per rafforzare la protezione dei civili nei conflitti armati.

Un'altra priorità a medio termine della Svizzera è quella di aumentare la parte del bilancio ordinario dell'ONU attribuita all'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA) e di rafforzarne il ruolo. Il nostro Paese si è adoperato a questo scopo profittando del fatto di esercitare nel 2004 la presidenza del gruppo che riunisce i principali Paesi donatori dell'OCHA. In settori affini, la Svizzera ha sostenuto i programmi di seguito della catastrofe nucleare di Cernobyl e l'attuazione della strategia internazionale di riduzione dei disastri (ISDR), posti sotto la responsabilità del Sottosegretario generale per gli affari umanitari, Jan Egeland.

A Ginevra, la Svizzera presiede quest'anno il Comitato esecutivo dell'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati* (HCR). Il mandato, di una durata di un anno, è svolto dal capo della Missione permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite a Ginevra, l'ambasciatore Jean-Marc Boulgaris, che ha svolto in questa veste una serie di consultazioni in merito alla *governance*, al bilancio e alle relazioni con le organizzazioni non governative. Inoltre, va rilevato che l'Alto Commissario per i rifugiati, Ruud Lubbers, prosegue la sua iniziativa denominata «Convention Plus», volta a sviluppare nuovi strumenti per meglio gestire sul piano mondiale i problemi dei rifugiati. Nel quadro di quest'iniziativa, la Svizzera si impegna nel settore dei movimenti irregolari e secondari. Da ultimo, in seguito a una nuova valutazione del funzionamento e del mandato dell'Alto Commissariato per i rifugiati, l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di prorogare a tempo indefinito questo mandato che doveva finora essere rinnovato ogni cinque anni. L'Alto Commissario dovrà tuttavia rendere conto ogni 10 anni all'Assemblea generale dell'ONU della situazione globale dei rifugiati nel mondo e dell'attuazione del suo mandato.

Nel corso dell'anno passato la Svizzera ha assunto la presidenza della *Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale*. Sotto la presidenza dell'ambasciatore Jean-Jacques Elmiger, del Segretariato di Stato dell'economia, la Commissione ha accordato un'attenzione particolare al tema del miglioramento dell'efficacia del settore pubblico. Tenuto conto delle differenze esistenti tra i diversi sistemi nazionali e tra i livelli di sviluppo economico, l'obiettivo non consisteva nell'emanare raccomandazioni, ma piuttosto nel mettere in luce le tendenze: maggiore importanza accordata al buon governo; trasparenza nella presa di decisioni e responsabilizzazione degli attori pubblici; orientamento in funzione dei «mercati di servizi», senza perdere di vista che l'obiettivo principale del settore pubblico rimane quello di fornire le sue prestazioni all'insieme della popolazione, in particolare ai gruppi più vulnerabili. Poiché il suo mandato comprende anche il seguito del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale (Copenaghen nel 1995 e Ginevra nel 2000), la Commissione ha inoltre dibattuto i temi legati all'invecchiamento della popolazione, ai diritti degli handicappati nonché agli aspetti sociali delle migrazioni internazionali¹³. La presidenza della Commissione per lo sviluppo sociale ha permesso inoltre alla Svizzera di contribuire alla riforma dei metodi di lavoro di questo organismo; è stata dedicata un'attenzione particolare ai mezzi per favorire un'accresciuta partecipazione della società civile.

Il coinvolgimento del settore privato nelle attività delle Nazioni Unite costituisce un'importante priorità per la Svizzera, che segue con accresciuta attenzione i lavori in questo contesto dell'organizzazione internazionale del lavoro (OIL), dell'OCSE e nel quadro dell'iniziativa del Patto mondiale «*Global Compact*» lanciata dal Segretario generale dell'ONU. In collaborazione con il segretariato del Patto, la Svizzera ha organizzato nel giugno 2003 a Berna una riunione di lavoro internazionale, nel corso della quale rappresentanti di più di una trentina di Paesi hanno avuto un'occasione unica di chinarsi insieme sulla questione del consolidamento dei legami esistenti tra le reti nazionali di promozione della responsabilità sociale delle imprese. La Svizzera sarà rappresentata al Vertice dei partecipanti al Patto mondiale che si terrà nel giugno 2004 a New York.

La sessione annuale della *Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite* (CEE/ONU), che si riunisce a Ginevra, ha permesso da un lato di proseguire la discussione sulla riforma avviata un anno prima e, d'altro lato, di promuovere la presa in considerazione, nei negoziati commerciali, delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, esaminando la diversità culturale, la dimensione sociale della globalizzazione e gli aspetti ambientali.

In *campo culturale*, occorre segnalare che nel 2003 il tradizionale concerto che si svolge annualmente presso la sede dell'ONU a New York il 24 ottobre per la giornata delle Nazioni Unite è stato dato dall'Orchestra della Svizzera romanda. Inoltre, in occasione della giornata dei diritti dell'uomo (il 10 dicembre) e per l'apertura due giorni dopo del Vertice mondiale sulla società dell'informazione, alcuni artisti svizzeri hanno installato – con il sostegno dell'Ufficio federale della cultura – un sistema di proiezione laser di messaggi sull'edificio dell'ONU a New York («*Hel-loworld Project*»).

¹³ In merito alle migrazioni, vedi il n. 3.9.

La tutela delle basi vitali naturali è una delle priorità della politica estera della Svizzera, che si impegna in modo energico in questo senso nelle organizzazioni e nei processi ambientali internazionali svolgendovi uno ruolo considerevole. Nel 2003, la Svizzera ha voluto confermare in seno all'Assemblea generale dell'ONU i risultati ottenuti nel settore del consolidamento dell'architettura ambientale internazionale e del rafforzamento del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* (UNEP), nonché della preservazione della diversità delle specie nel mondo e del cambiamento climatico. Il nostro Paese si è inoltre mostrato molto attivo, a livello nazionale e internazionale, nel quadro dell'Anno internazionale dell'acqua.

Per affrontare i problemi globali in questo settore, è indispensabile consolidare l'architettura ambientale internazionale. In occasione del forum ministeriale mondiale sull'ambiente del 2002 e del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, si è dunque deciso di rafforzare la *governance* ambientale internazionale. A livello istituzionale, ciò si traduce nel sostenere l'UNEP in quanto pilastro centrale del sistema ambientale mondiale. La Svizzera condivide del tutto questo impegno e ha chiaramente affermato nel corso dell'anno passato la necessità di mettere in atto rapidamente e in modo effettivo le decisioni relative alla rafforzamento della *governance* ambientale internazionale.

Nonostante gli sforzi nazionali e internazionali di tutela della biodiversità, che sono stati intensificati negli ultimi anni, la varietà delle specie continua a diminuire rapidamente. Per questo motivo la Svizzera auspica misure concrete per conseguire l'obiettivo di rallentare in modo considerevole entro il 2010 la diminuzione della biodiversità nel mondo, obiettivo adottato nel Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile. In occasione del Vertice era stato inoltre deciso di concepire un regime di ripartizione degli utili provenienti dallo sfruttamento delle risorse genetiche. La Svizzera si è adoperata con successo nel quadro della 58ª Assemblea generale dell'ONU a favore di un simile regime fondato sulle «direttive di Bonn» sull'accesso alle risorse genetiche e la ripetizione giusta ed equa dei vantaggi risultanti dalla loro utilizzazione. Nella prospettiva della 7ª conferenza degli Stati parte alla Convenzione sulla biodiversità del febbraio 2004, è stata così realizzata una base essenziale secondo la Svizzera per il lancio dei negoziati in merito a questo regime.

Per quanto concerne il problema urgente del *riscaldamento globale del clima*, la Svizzera si è espressa in modo coerente a favore di una rapida entrata in vigore del Protocollo di Kyoto e della sua ratifica da parte di tutti gli Stati. Essa si è inoltre adoperata per il proseguimento senza indugio dei negoziati sul clima nella prospettiva del secondo periodo di impegno previsto dal Protocollo.

L'Anno internazionale dell'acqua 2003 ha costituito l'occasione per veder emergere in seno a diversi forum multilaterali segni chiari di riconoscimento dell'acqua come bene prezioso, elemento centrale di uno sviluppo sostenibile. La Svizzera si è impegnata nel corso dell'anno in rassegna a favore della realizzazione concreta dei programmi e delle dichiarazioni adottate nel Vertice sullo sviluppo sostenibile. La Svizzera è stata attiva anche al di fuori dell'ONU, in particolare nel quadro del Terzo forum mondiale dell'acqua di Kyoto e del Fresh Water Forums di Dushanbe. A Dushanbe, la Svizzera ha sostenuto il postulato adottato all'indirizzo dell'ONU per il decennio internazionale «Acqua per la vita» (2005–2014) e si è adoperata con

numerosi altri Paesi per ottenere che la risoluzione pertinente fosse approvata per consenso nella 58ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU.

Va inoltre segnalata la riunione tenutasi a Ginevra nel 2003 del comitato di negoziazione della convenzione di Rotterdam sulla Procedura d'assenso preliminare con conoscenza di causa per determinati prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale (*Convenzione PIC*) e del comitato di negoziazione intergovernativo della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (*convenzione POP*) nonché la terza seduta del *Forum delle Nazioni Unite sulle foreste* (UNFF).

3.7 Diritto internazionale

Per un Paese quale la Svizzera, il diritto internazionale costituisce un elemento essenziale della stabilità e del buon funzionamento delle relazioni internazionali. Una delle principali sfide attuali è quella di mantenere l'universalità del diritto internazionale e di assicurare il rispetto delle regole esistenti non soltanto da parte degli Stati, ma anche dagli attori non statali. A questo scopo, occorre convincere o operare pressioni sugli attori direttamente interessati, ciò che presuppone che le Svizzera lavori in collaborazione con altri Paesi che condividono le stesse vedute.

Per quanto concerne la codificazione e lo sviluppo progressivo del diritto internazionale, tra i principali avvenimenti intervenuti nel corso dell'anno in rassegna va menzionata anzitutto la conclusione, dopo due anni di negoziati a Vienna, della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. La Convenzione è stata adottata il 31 ottobre 2003 dall'Assemblea generale dell'ONU. Per la prima volta un trattato di portata universale affronta tutti gli aspetti essenziali della lotta contro la corruzione a livello internazionale, delle misure preventive all'incriminazione, passando dall'assistenza giudiziaria alla restituzione dei patrimoni criminali. Per la prima volta, una convenzione internazionale stabilisce il principio della restituzione dei fondi acquisiti illecitamente. La Svizzera, che ha una solida esperienza in materia, si è particolarmente impegnata in proposito. Questa Convenzione non comporterà nuovi obblighi per il nostro Paese, che l'ha firmata 10 dicembre 2003 in occasione della Conferenza per la firma organizzata a Merida (Messico).

Da diversi anni sono in corso negoziati in seno all'ONU in vista dell'adozione di una *Convenzione generale di lotta contro il terrorismo*. L'obiettivo perseguito è di riunire in un solo strumento gli obblighi contenuti nelle dodici convenzioni settoriali delle Nazioni Unite che trattano del terrorismo e precisare determinati punti. Nonostante l'utilità ampiamente riconosciuta di un simile strumento, da due anni i negoziati avanzano con fatica senza che si profili un consenso. I negoziati si scontrano principalmente con la difficoltà di definire il terrorismo e di operare una distinzione del tutto chiara nei confronti degli altri combattimenti che rientrano nella categoria delle guerre di liberazione nazionale o delle lotte armate per la libertà. Su questo punto altamente sensibile del profilo politico la ricerca di un consenso è ardua. Il gruppo di lavoro speciale istituito a questo scopo proseguirà nondimeno i suoi lavori nel corso del 2004. A proposito di terrorismo, è opportuno rilevare l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e la ratifica della Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo. La Svizze-

ra e così parte delle 12 *convenzioni settoriali* elaborate sotto l'egida dell'ONU per lottare contro il terrorismo.

Un altro settore in cui mancano i risultati è quello della *regolamentazione della clonazione umana*. Nell'ONU sono in corso dal 2000 negoziati in vista della conclusione di una convenzione internazionale che vieti la clonazione di esseri umani a fini riproduttivi. I lavori sono bloccati dalla contrapposizione tra partigiani di un divieto totale di qualsiasi forma di clonazione umana (guidati dagli Stati Uniti, il Costa Rica e la Santa Sede) e un gruppo di cui fa parte la Svizzera, che sostiene un approccio in due tappe, secondo cui in un primo tempo va emanato un divieto immediato della clonazione di essere umani a scopi riproduttivi e in seguito va discussa separatamente la regolamentazione della clonazione a fini terapeutici, in merito alla quale i pareri sono più divisi. Dato che le divergenze non sono state superate, i negoziati proseguiranno nel corso della prossima sessione dell'Assemblea generale.

La Commissione giuridica dell'Assemblea generale ha proceduto nel marzo 2004 alla finalizzazione di un progetto di *Convenzione sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni*. Nonostante le controversie che hanno accompagnato per diversi anni l'elaborazione di questo testo, si è finalmente raggiunto un accordo. La Svizzera, che ospita numerose organizzazioni internazionali, ha un interesse particolare a una siffatta codificazione. Infatti, soltanto una convenzione internazionale può garantire nel medesimo tempo l'uniformazione e la chiarificazione delle diverse pratiche nazionali in materia di immunità.

La Svizzera ha proseguito quest'anno il suo impegno in favore della *Corte penale internazionale*, di cui ha sostenuto fermamente l'istituzione. Su domanda degli Stati Uniti, il Consiglio di sicurezza ha rinnovato nel giugno 2003, per una durata di un anno, una risoluzione che impedisce alla Corte penale internazionale di perseguire militari impegnati in operazioni di mantenimento della pace dell'ONU, quando essi sono cittadini di Paesi che non sono parte allo Statuto della Corte. Insieme a tre altri Paesi, la Svizzera ha domandato al Consiglio di sicurezza di procedere a un dibattito pubblico in proposito, aperto ai Paesi non membri. Anche se questo dibattito non ha impedito l'adozione della risoluzione, è emersa un'opposizione crescente al suo rinnovo. La Svizzera continuerà a sostenere la Corte penale internazionale e a incoraggiare altri Stati a divenire parte al suo Statuto.

Da ultimo, è opportuno ricordare che la Svizzera è stata una degli artefici dell'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, il 18 dicembre 2002, del Protocollo facoltativo della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, strumento ispirato dalle esperienze del CICR e che intende prevenire la tortura mediante un sistema di visite dei luoghi di detenzione. La sua ratifica non potrà aver luogo entro breve termine come inizialmente auspicato. Tuttavia, il Consiglio federale dovrebbe firmare questo strumento prossimamente e sottoporrà, una volta decise le modalità del meccanismo nazionale, un messaggio al Parlamento, verosimilmente nel corso della presente legislatura.

3.8 Finanze e personale dell'ONU

Il 2003 è stato un anno più impegnativo del precedente per le finanze dell'ONU. Le spese dell'Organizzazione hanno sfiorato i 4 miliardi di dollari. Questa cifra comprende il bilancio ordinario (1,4 miliardi di dollari), le spese per le operazioni di

mantenimento della pace (2,4 miliardi di dollari) e quelle per i tribunali penali internazionali dell'Aja e di Arusha (0,2 miliardi di dollari). Nell'anno in corso, aumenteranno probabilmente le spese per le operazioni di mantenimento della pace, difficilmente prevedibili e tendenzialmente in aumento in seguito a operazioni come l'UNMIL in Liberia e l'UNOCI in Costa d'Avorio, oltre al rafforzamento delle operazioni in corso (MONUC in Congo).

Se le spese dell'organizzazione sono aumentate, i 191 membri sono stati meno disciplinati nel pagamento dei contributi. Alla metà degli anni Novanta soltanto il 40 per cento dei membri dell'ONU versava puntualmente i contributi obbligatori, ciò che aveva provocato una crisi finanziaria. La situazione è migliorata negli anni fino al 2000, ma dal 2001 in poi si osserva un nuovo deterioramento della situazione finanziaria dell'Organizzazione e della puntualità dei pagamenti. I contributi non pagati hanno così raggiunto nel 2003 i 2,4 miliardi di dollari. La Svizzera, che versa puntualmente i suoi contributi, ha denunciato questa situazione e ha richiamato gli Stati membri interessati, al rispetto dei loro impegni finanziari.

Ogni due anni, l'Assemblea generale dell'ONU è chiamata a decidere sul bilancio dell'Organizzazione. Poco prima del Natale 2003, la Commissione amministrativa e finanziaria dell'Assemblea ha adottato il nuovo *programma di bilancio per il prossimo biennio*. Il Segretariato, i Programmi e i Fondi disporranno di 3,161 miliardi di dollari e di 62 nuovi posti di lavoro per portare a compimento i progetti approvati – talvolta dopo qualche ritocco – dall'Assemblea generale. Questa somma rappresenta un compromesso tra il bilancio inizialmente più elevato proposto dal Segretariato generale e le esigenze di risparmio alle quali deve sottostare la maggior parte dei grandi contribuenti. Il nuovo programma di bilancio è incentrato interamente sui risultati ed è direttamente misurabile in funzione dei suoi successi e dei suoi insuccessi. Questo orientamento più rigido è dovuto soprattutto alle pressioni esercitate dai grandi contribuenti, riuniti nel *gruppo di Ginevra*, gruppo informale di cui la Svizzera è un membro attivo. Il contenuto dell'ultimo programma di bilancio è dunque più rigoroso, stabilisce priorità chiare, che derivano in buona parte degli sforzi di riformare l'Organizzazione e dagli obiettivi della Dichiarazione del Millennio.

Complessivamente, la Svizzera è molto soddisfatta degli ultimi negoziati sul bilancio. È stato debitamente tenuto conto degli obiettivi della sua politica estera in seno alle Nazioni Unite e la Commissione amministrativa di bilancio ha accordato nuovi posti e nuovi mezzi finanziari in settori prioritari per il nostro Paese come i diritti dell'uomo, i rifugiati e l'azione umanitaria.

Anche l'*aliquota* dei contributi al bilancio ordinario e alle missioni di mantenimento della pace è stata riveduta. Essa si fonda soprattutto su criteri economici quali il prodotto interno lordo e l'indebitamento di ciascun Paese. Nei prossimi tre anni, la Svizzera verserà l'1,197 per cento del bilancio totale (rispetto all'1,274% per il periodo 2001–2003), ciò che la pone al quindicesimo posto tra i contribuenti.

3.9 Migrazioni

L'ONU segue attualmente con crescente attenzione la questione delle migrazioni internazionali, le cause di questi movimenti di popolazioni e i loro legami complessi con lo sviluppo. D'intesa con il Segretario generale dell'ONU, la Svizzera e la

Svezia hanno patrocinato l'istituzione di una *Commissione globale sulle migrazioni*, che comprende 17 personalità internazionali particolarmente competenti in materia di migrazioni. Copresieduta dall'ex ministro svedese delle migrazioni Jan Karlsson e dalla vice presidente della Banca mondiale, Mamphela Ramphele, questa Commissione ha in particolare il compito di analizzare le diverse politiche migratorie e di formulare raccomandazioni sulle questioni che devono essere oggetto di una cooperazione internazionale più intensa. L'obiettivo è quello di promuovere soluzioni favorevoli per i Paesi di origine, di transito e di destinazione. È previsto che la Commissione riferisca sui suoi lavori al Segretario generale dell'ONU entro l'autunno 2005. Il lancio ufficiale della Commissione si è svolto nel dicembre 2003 a Ginevra, alla presenza del Segretario generale dell'ONU, della consigliera federale Micheline Calmy-Rey e del ministro svedese delle migrazioni Barbro Holmberg. Il segretariato della Commissione, che ha base a Ginevra, è diretto dallo svizzero Rolf Jenny.

Inoltre, l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di tenere nel corso del 2006 un dialogo ad alto livello sulle migrazioni. Esso offrirà l'occasione di discutere a livello ministeriale sulle raccomandazioni della Commissione appena istituita. Va anche rilevato che nell'autunno 2003 si è svolto un primo dibattito sul tema «donne e migrazioni», su domanda di Paesi – come la Svizzera – il cui Ministero degli affari esteri è diretto da una donna. Il tema delle migrazioni internazionali ha potuto essere affrontato in un'ottica sociale in occasione della 42^{esima} sessione della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale, riunitasi nel febbraio 2004 a New York sotto la presidenza della Svizzera. I lavori vertevano in particolare sulla contraddizione sempre più manifesta tra la mondializzazione dell'economia, caratterizzata da una crescita della libera circolazione dei beni e dei capitali e le crescenti restrizioni alla libera circolazione delle persone a livello mondiale.

4 La cooperazione della Svizzera con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede nel nostro Paese

Il nostro Paese partecipa alla cooperazione internazionale nell'ambito di istituzioni multilaterali quasi dalla fondazione dello Stato federale moderno. Le prime organizzazioni internazionali avevano la loro sede principalmente a Berna, un fatto spesso dimenticato. Oggi è Ginevra il centro quantitativamente e in molti settori anche qualitativamente più importante della cooperazione multilaterale a livello mondiale¹⁴, benché spesso New York riceva maggiore attenzione dato che ospita la sede delle principali istituzioni dell'ONU e a causa dei temi che vi vengono discussi.

In seno alle organizzazioni internazionali che hanno sede sul suo territorio la Svizzera gode dello stesso statuto degli altri membri, poiché la cooperazione multilaterale si fonda proprio sul principio della parità. In quanto Stato ospite, la Svizzera ha tuttavia un particolare interesse a far sì che le organizzazioni internazionali stabilite sul suo territorio abbiano un funzionamento armonioso e siano efficaci. Il nostro Paese partecipa ai lavori di queste organizzazioni investendo mezzi considerevoli e

¹⁴ Vedi allegato 7.4: La Ginevra internazionale in cifre.

contribuisce attivamente allo svolgimento del loro mandato. Il capitolo che segue presenta una panoramica dei principali sviluppi in seno alla maggior parte di esse¹⁵.

4.1 Le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite

L'*Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale* (OMPI) ha proseguito i suoi lavori intesi a sviluppare nuove regole, adeguate alle condizioni tecniche, tenendo conto dei bisogni particolari dei Paesi in sviluppo. Nel settore delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali, la Svizzera ha presentato varie proposte concrete per risolvere il problema della «biopirateria», molto importante per i Paesi in sviluppo. Si tratta in particolare di definire soluzioni in vista di garantire una suddivisione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento di queste risorse e conoscenze. Il Vertice sulle questioni d'attualità in materia di proprietà intellettuale, che avrebbe dovuto aver luogo a Pechino nell'aprile del 2003, è stato rinviato. Per quanto riguarda la conferenza annuale degli Stati membri, sono state adottate riforme statutarie intese a razionalizzare la struttura dell'organizzazione e a formalizzare l'attuale sistema di contributi. La Svizzera ha facilitato i negoziati nella fase preparatoria della costruzione di un nuovo stabile amministrativo e di una sala conferenze per 650 delegati. Il direttore generale Kamil Idris (Sudan) è stato rieletto per un secondo mandato di sei anni.

L'avvenimento principale per l'*Unione internazionale delle telecomunicazioni* (UIT) è stato il Vertice mondiale sulla società dell'informazione (WSIS). La seconda fase di questo Vertice si terrà a Tunisi nel 2005¹⁶. L'UIT ha proseguito le sue riflessioni sulle riforme da avviare per adeguare l'istituzione ai cambiamenti dovuti alla globalizzazione e alla liberalizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC). La situazione finanziaria dell'Unione rimane delicata, ciò che implicherà nei prossimi anni una difficile riduzione progressiva del personale. In ottobre si è svolta a Ginevra sotto l'egida dell'UIT la nona edizione di *TELECOM*, esposizione mondiale delle telecomunicazioni.

La direttrice generale uscente dell'*Organizzazione mondiale della sanità* (OMS), Gro Harlem Brundtland, ha fatto adottare nel corso della conferenza annuale dell'organizzazione nel maggio 2003 la Convenzione internazionale per la lotta antitabacco, prima convenzione internazionale elaborata sotto l'egida dell'OMS. La signora Brundtland ha lasciato un'organizzazione rafforzata sul piano politico, in particolare dopo essere riuscita a porre la salute al centro dello sviluppo. La ristrutturazione interna dell'organizzazione rimane tuttavia incompiuta. Il nuovo direttore generale, il sudcoreano Jong-Wook Lee, intende continuare sullo slancio del suo predecessore, rafforzando l'azione e l'impatto nei diversi Paesi e introducendo nuovi approcci nel settore della politica del personale. Jong-Wook Lee ha posto fra le principali priorità del suo mandato la lotta contro l'HIV/AIDS e l'accesso al trattamento antiretrovirale. L'iniziativa 3×5, lanciata durante la Giornata mondiale dell'AIDS il 1° dicembre 2003, ha lo scopo di fornire degli antiretrovirali a tre milioni di abitanti di Paesi in sviluppo entro il 2005. In agosto, il direttore generale Lee ha effettuato una visita di entrata in funzione presso le autorità federali a Berna.

¹⁵ Gli sviluppi intervenuti in seno ai fondi e ai programmi nonché agli altri enti dipendenti dall'Assemblea generale o dal Consiglio economico e sociale sono presentati nel n. 3.

¹⁶ A questo proposito vedi n. 5.2 «Grandi conferenze».

La tendenza alla politicizzazione dell'OMS, osservata da alcuni anni, è proseguita. La crescente polarizzazione Nord-Sud degli Stati membri ha provocato dibattiti difficili durante il Consiglio esecutivo e soprattutto nell'Assemblea mondiale della sanità; i principali punti di divergenza erano il budget e la questione della rappresentanza degli Stati nel Segretariato. Le proposte di riforma dei metodi di lavoro del Consiglio esecutivo, presentate da un gruppo di lavoro presieduto dalla Svizzera, sono state accettate.

Nei negoziati sull'accesso ai medicinali e la protezione dei diritti della proprietà intellettuale, la Svizzera ha potuto svolgere un ruolo di facilitatore. Inoltre, l'ex consigliera federale Ruth Dreifuss è stata nominata alla presidenza della Commissione sui diritti di proprietà intellettuale, l'innovazione e la sanità pubblica. Questa commissione, istituita in applicazione di una risoluzione adottata dall'Assemblea mondiale della sanità, è incaricata di pubblicare un'analisi dei diritti di proprietà intellettuale, dell'innovazione e della sanità pubblica, compresa la questione dei meccanismi appropriati di finanziamento e di incitamento per la messa a punto di nuovi medicinali e altri prodotti contro le malattie che colpiscono soprattutto i Paesi in sviluppo. La commissione dovrebbe presentare il suo rapporto al Consiglio esecutivo nel gennaio 2005.

Per contribuire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro a livello internazionale la Svizzera si impegna essenzialmente, nell'ambito dell'*Organizzazione internazionale del lavoro* (OIL), a promuovere le norme fondamentali in materia di lavoro, diritti dell'uomo e giustizia sociale e a lottare contro la povertà. Nell'anno in rassegna il nostro Paese ha esteso dal profilo qualitativo e geografico vari progetti portati avanti in questo settore insieme con l'OIL nell'Africa australe e in due zone cinesi di promozione delle esportazioni. Inoltre, è stato avviato un nuovo progetto di cooperazione con l'OIL in Sudamerica e nel Vietnam. Attraverso questo progetto vengono finanziati centri di produzione che offrono essenzialmente consulenza a piccole e medie imprese sul rispetto di norme sociali e ambientali.

La Conferenza internazionale del lavoro, sessione annuale dell'OIL, si è nuovamente occupata della situazione dei lavoratori nei Territori palestinesi occupati. Gli interventi erano influenzati dall'ondata di violenze nei territori occupati e dalla continua serie di attentati. All'ordine del giorno vi erano nuovamente le misure per lottare contro il lavoro forzato nel Myanmar (Birmania); la situazione politica ha finora impedito l'avvio del piano d'azione adottato dall'OIL.

Nel febbraio 2004 la Commissione internazionale di esperti diretta dalla presidente della Finlandia Tarja Halonen e dal presidente della Tanzania Benjamin Mkapa ha presentato il proprio rapporto, che per la prima volta si è occupato a fondo della dimensione sociale della globalizzazione. Il rapporto chiede essenzialmente che il processo di globalizzazione avvenga in modo più equo. Secondo la Commissione, gli elementi più importanti per conseguire questo obiettivo sono anzitutto Stati forti e democratici ma anche mercati produttivi ed equi, solidarietà nonché il rafforzamento del sistema multilaterale. Il rapporto sarà discusso in seno agli Stati membri dell'OIL, ma sarà affrontato anche in altre istituzioni dell'ONU, ad esempio il Consiglio economico e sociale (ECOSOC).

Il 14° Congresso mondiale di meteorologia dell'*Organizzazione meteorologica mondiale* (OMM) si è tenuto dal 5 al 24 maggio 2003 a Ginevra. La Svizzera è stata eletta nel Consiglio esecutivo; questa nomina è particolarmente importante dato che il nostro Paese vi era stato rappresentato per l'ultima volta nel periodo 1971–1975. Il

mandato è stato affidato al direttore di MeteoSvizzera, Daniel Keuerleber-Burk, che in autunno è stato nominato anche presidente della regione Europa. Il Congresso dell'OMM, che si svolge ogni quattro anni, ha eletto Michel Jarraud (Francia) Segretario generale dell'Organizzazione. Egli ha sostituito il 1° gennaio 2004 Godwin Obasi (Nigeria), che occupava questa carica dal 1984.

Lo scopo dell'*Unione postale universale* (UPU), che ha sede a Berna, è di facilitare e armonizzare gli scambi postali fra le nazioni, concentrandosi principalmente sui settori della regolazione e della normalizzazione a livello mondiale del traffico postale e delle legislazioni nazionali che lo disciplinano. Fra i principali obiettivi dell'UPU figurano l'accelerazione dei flussi postali, la garanzia di una libera circolazione della corrispondenza, anche nella sua forma elettronica, e l'estensione delle sue competenze alle imprese private di messaggeria. L'UPU è impegnata attualmente nella preparazione del suo 23° Congresso mondiale, che si svolgerà nell'autunno 2004 a Bucarest e stabilirà i principali orientamenti dell'Organizzazione per i prossimi anni.

4.2 Altre organizzazioni e istituzioni internazionali

La 5ª Conferenza ministeriale dell'*Organizzazione mondiale del commercio* (OMC) si è svolta dal 10 al 14 settembre 2003 a Cancún (Messico). Gli Stati membri attendevano da questo incontro impulsi politici per il ciclo negoziale lanciato alla fine del 2001 durante l'ultima Conferenza ministeriale a Doha (Qatar) nonché le relative decisioni operative. La Conferenza non ha raggiunto questo obiettivo, salvo nell'ambito della proprietà intellettuale e dell'accesso ai medicinali per i Paesi poveri senza produzione propria, dove un'intesa è stata raggiunta appena prima dell'inizio della Conferenza. Le posizioni negoziali dei membri dell'OMC sono rimaste sino alla fine molto lontane le une dalle altre, ad esempio su alcuni temi chiave come agricoltura e prodotti industriali, ma soprattutto sui «temi di Singapore» (agevolazioni degli scambi, commercio e investimenti, commercio e politica della concorrenza, trasparenza negli appalti pubblici). La Conferenza è stata pertanto interrotta senza ottenere risultati.

Per la Svizzera questo esito è deludente. Il probabile rinvio del Ciclo di Doha oltre il 2005 minaccia di indebolire lo statuto dell'OMC e il sistema commerciale multilaterale. Se l'OMC non sarà in grado di confrontarsi efficacemente con le sfide della globalizzazione e di condurre a termine con successo i negoziati, singoli membri potrebbero negoziare di preferenza accordi regionali. Una marginalizzazione dell'OMC danneggerebbe però gli interessi della maggior parte dei suoi membri, in particolare i piccoli e medi Paesi industrializzati e i Paesi in sviluppo. I membri dell'OMC hanno tuttavia deciso, a metà dicembre, di riprendere nel 2004 i negoziati relativi a Doha. Parallelamente, nell'ambito del Ciclo di Doha verranno portate avanti le consultazioni sui «temi di Singapore».

Le attività dell'*Associazione europea di libero scambio* (AELS), nella sede principale di Ginevra, si sono concentrate sulla negoziazione e l'amministrazione di accordi di libero scambio con Stati terzi nonché sull'attuazione e l'aggiornamento della Convenzione AELS. L'Accordo concluso nel 2002 con Singapore è entrato in vigore il 1° gennaio 2003. Il 26 giugno dello stesso anno gli Stati dell'AELS hanno firmato un accordo di libero scambio con il Cile. Nell'anno in rassegna l'AELS ha avviato negoziati con gli Stati dell'Unione doganale dell'Africa australe (SACU: Botswana,

Lesotho, Namibia, Sudafrica e Swaziland) e con il Libano, mentre proseguono i negoziati con Egitto, Canada e Tunisia. Si sono svolti i primi incontri, conformemente alle relative dichiarazioni di collaborazione, con gli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti) e con l'Algeria. La possibilità di collaborare con altri partner è allo studio. Inoltre, l'AELS ha tenuto riunioni in comitati misti con Israele, Croazia, Macedonia, Messico, Autorità palestinese, Romania e Slovacchia per l'amministrazione degli accordi di libero scambio già conclusi.

Il prossimo allargamento dell'UE avrà per conseguenza la decadenza di otto accordi stipulati dall'AELS con Stati terzi. Le relazioni di libero scambio tra la Svizzera e questi Stati saranno rette dall'Accordo di libero scambio del 1972 fra la Svizzera e la Comunità europea. Le modifiche apportate negli accordi settoriali del 1999 fra la Svizzera e la Comunità europea hanno comportato adeguamenti corrispondenti della Convenzione AELS su questioni di sicurezza sociale e sul riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità. Una prima serie di negoziati complementari sulla libera circolazione delle persone con il Liechtenstein è stata conclusa.

L'*Organizzazione europea per la ricerca nucleare* (CERN) ha introdotto, nel corso dell'ultimo anno, diverse misure per superare la crisi finanziaria legata ai costi aggiuntivi per la costruzione di un nuovo acceleratore (grande collisore di adroni, LHC). Queste misure comportano in particolare una ridefinizione delle attività sul LHC, una pianificazione finanziaria e un controllo successivo rigorosi, una politica del personale più moderna e una ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa interna. È stato approvato l'adeguamento delle strutture istituzionali allo scopo di sgravare e rendere più efficienti i meccanismi decisionali intergovernativi. È previsto di inaugurare il nuovo LHC nel 2007. Il nuovo direttore generale, Robert Aymar (Francia), è entrato in funzione il 1° gennaio 2004. In occasione dei 50 anni del CERN nel 2004, il Consiglio federale ha deciso di regalare all'organizzazione il «Palais de l'équilibre» di Expo 02.

L'*Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia* (OTIF), la cui sede è a Berna dal 1893 e che è diretta attualmente da un cittadino svizzero, Hans Rudolf Isliker, ha il compito di sviluppare regimi giuridici uniformi nel suo settore di competenza, il trasporto ferroviario internazionale. Questa organizzazione si occupa attualmente di riunire le ratifiche necessarie dei Paesi interessati per permettere l'entrata in vigore della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) secondo il nuovo tenore approvato nel 1999 dal «Protocollo di Vilnius». Questo processo, che dovrebbe concludersi alla fine del 2004, trasformerà l'OTIF da organizzazione essenzialmente regionale qual è di fatto oggi in una vera entità sovranazionale con un ruolo internazionale fortemente accresciuto. In questo senso sono stati presi contatti in vista di una collaborazione con l'organizzazione ferroviaria attiva in Russia e nei Paesi dell'Est. Sono stati anche intrapresi passi allo scopo di realizzare il progetto di regolazione globale delle varie disposizioni nazionali in materia di sicurezza del trasporto ferroviario di merci.

La *Banca dei regolamenti internazionali* (BRI) con sede a Basilea promuove la discussione e la cooperazione fra le banche centrali. A tale scopo la BRI ha istituito una serie di comitati il cui interesse si rivolge essenzialmente alla stabilità finanziaria e al sistema finanziario internazionale. Nell'anno in rassegna i quattro comitati permanenti si sono occupati fra l'altro del ruolo delle banche centrali nel traffico dei pagamenti di massa e degli incentivi nella gestione patrimoniale istituzionale e i loro effetti sui mercati finanziari. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria si è

dedicato essenzialmente alla conclusione della nuova convenzione in materia di capitale proprio (Basilea II). La nuova norma rende i livelli di capitali propri richiesti dalle banche più sensibili ai rischi dei crediti accordati. In tal modo la stabilità del sistema bancario sarà rafforzata. Il nuovo approccio per la misurazione del rischio di credito produrrà inoltre una maggiore differenziazione dei tassi d'interesse sui crediti bancari, contribuendo così ad accrescere l'efficacia della concessione di crediti. Il Comitato di Basilea intende concludere la nuova convenzione entro la metà del 2004; l'entrata in vigore è prevista per la fine del 2006.

5 La politica di Stato ospite della Svizzera

5.1 Panoramica generale sulla politica di Stato ospite

La Svizzera dispone di una lunga tradizione d'accoglienza di numerose organizzazioni intergovernative e di conferenze e incontri multilaterali. Questo ruolo offre al nostro Paese un'importante piattaforma per le sue iniziative e i suoi interessi di politica estera. La politica di Stato ospite e in particolare la «Ginevra internazionale» assumono pertanto un'importanza considerevole nella politica estera svizzera.

Quale Stato di sede di organizzazioni internazionali la Svizzera ha obblighi particolari, fra cui la concessione di privilegi e immunità – anche nel settore fiscale – e una specifica responsabilità nel campo della sicurezza. Proprio quest'ultimo aspetto è diventato di grande attualità dopo l'11 settembre 2001.

Questi obblighi, che in parte comportano notevoli spese a carico della Confederazione e dei Cantoni di sede, particolarmente a Ginevra, sono però bilanciati da indubbi vantaggi. Il nostro Paese nel ruolo di ospite di organizzazioni e conferenze internazionali riesce a esercitare un'influenza che supera il suo peso politico obiettivo. Naturalmente in questo contesto lo statuto di ospite di per sé non è sufficiente, per sostenerlo occorrono anche idee politiche creative e un solido lavoro diplomatico; la funzione di accoglienza può però agevolare considerevolmente un simile compito. La partecipazione della Svizzera alla preparazione e allo svolgimento del Vertice mondiale sulla società dell'informazione costituisce un esempio in tal senso¹⁷. D'altro canto, le organizzazioni internazionali e le missioni permanenti degli Stati membri costituiscono un importante fattore economico per il Cantone di Ginevra e la regione del Lemano¹⁸.

In relazione con la promozione della «Ginevra internazionale», il Consiglio federale dà particolare importanza alla *dimensione regionale*. Esso intende pertanto approfondire la collaborazione nell'area lemanica oltre le frontiere cantonali. Nell'ambito degli sforzi intrapresi in questo contesto vi è la recente decisione di estendere al cantone di Vaud il campo d'attività della Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) di Ginevra¹⁹. Questa dimensione regionale comprende anche la cooperazione transfrontaliera fra Stati. L'ultima riunione della Commissione mista consultiva franco-svizzera per i problemi di vicinato fra la

¹⁷ Cfr. n. 5.2 «Grandi conferenze».

¹⁸ Le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera hanno speso circa 5,5 miliardi di franchi nel 2001, di cui un po' più di 5 miliardi per le sole organizzazioni insediate a Ginevra. Oltre 14 000 posti di lavoro a Ginevra dipendono indirettamente dalla presenza delle organizzazioni internazionali, soprattutto nella ristorazione e nell'industria alberghiera.

¹⁹ Cfr. n. 5.6 «Politica immobiliare e FIPOI».

sione mista consultiva franco-svizzera per i problemi di vicinato fra la Repubblica e Cantone di Ginevra e i dipartimenti dell'Ain e dell'Alta Savoia, che si è svolta nel novembre del 2003 a Lione, ha offerto – su richiesta della Svizzera – un forum per discutere di problemi specifici legati alla presenza di organizzazioni internazionali nell'area lemanica.

Ginevra, assieme a Nairobi (Kenia), è il centro trainante della politica ambientale internazionale. L'Ufficio regionale per l'Europa del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e numerose altre organizzazioni ambientali vi si sono insediati e hanno costituito la «Rete ambiente di Ginevra» (*Geneva Environment Network*, GEN). Il Consiglio federale ha l'intenzione di promuovere ulteriormente attraverso misure mirate il *centro d'interesse ambientale* di Ginevra. Prioritarie sono attualmente le candidature per il Segretariato permanente della Convenzione di Rotterdam (Convenzione PIC) e della Convenzione di Stoccolma (Convenzione POP). La decisione per l'assegnazione del Segretariato permanente della Convenzione PIC, per il quale Ginevra si è candidata assieme a Roma, sarà probabilmente presa nel settembre 2004. Sia la Svizzera che l'Italia stanno svolgendo un'intensa campagna in vista di questa decisione. La conclusione alla fine del 2003 dei lavori di ampliamento della Casa internazionale dell'ambiente²⁰ contribuisce all'attrattiva del centro d'interesse ambientale di Ginevra.

Per rafforzare l'efficacia e l'attrattiva dell'Istituto universitario di studi superiori internazionali (*Institut universitaire de hautes études internationales*, IUHEI) di Ginevra, il Consiglio federale in collaborazione con il Cantone di Ginevra ha avviato una profonda riforma di questa istituzione ricca di tradizione e conosciuta a livello internazionale. Gli statuti dell'IUHEI sono stati adeguati e il suo consiglio di fondazione è stato rinnovato. In una seconda fase verrà conclusa una convenzione fra Confederazione, Cantone di Ginevra e Istituto che ridefinirà gli obiettivi di quest'ultimo.

Secondo la tradizione, ogni nuovo membro dell'ONU offre un *regalo d'adesione* alla sede principale di New York. Su richiesta dell'ONU, la Svizzera ha scelto di rinnovare le sale di rappresentanza dell'Assemblea generale. L'inaugurazione è prevista nel settembre 2004, in occasione dell'apertura della 59ª sessione dell'Assemblea generale. Dato il suo ruolo particolare di Stato sede, la Svizzera ha offerto un regalo anche all'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra: si tratta di un sistema modulare di esposizione mobile, innovativo e multiforme, creato specialmente per il Palazzo delle Nazioni da designer svizzeri. È stato inaugurato in occasione della 60ª sessione della Commissione per i diritti dell'uomo dell'ONU, nel marzo 2004, con una mostra speciale sul tema dei diritti dell'uomo nell'arte («être. les droits de l'homme à travers l'art»). Fa parte del dono di adesione anche il restauro degli affreschi dell'artista svizzero Karl Hugin nel «Salon des délégués» del Palazzo delle Nazioni, che al momento dell'inaugurazione è stato ribattezzato «Salon suisse». Questi affreschi erano stati donati dalla Svizzera alla Società delle Nazioni nel 1937.

²⁰ Cfr. n. 5.6 «Politica immobiliare e FIPOI»

Ginevra ha accolto, dal 10 al 12 dicembre, la prima fase del *Vertice mondiale sulla società dell'informazione* (WSIS). Nella preparazione del Vertice la Svizzera ha strettamente collaborato con l'ONU, che ha organizzato il WSIS attraverso l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), e con il Cantone di Ginevra. I membri del Consiglio federale si sono mobilitati attivamente per contribuire a far sì che questo evento, il primo vertice delle Nazioni Unite accolto in Svizzera, avvenisse in buone condizioni, con una partecipazione di alto livello, una stretta interazione tra i rappresentanti dei governi, delle organizzazioni non governative (ONG) e del settore privato nonché risultati soddisfacenti per quanto riguarda il contenuto dei dibattiti e i documenti finali adottati. Il nostro Paese ha inoltre sostenuto il processo preparatorio con la costituzione di un segretariato esecutivo diretto da un ambasciatore svizzero, Daniel Stauffacher.

Negli ardui negoziati svoltisi prima e durante il Vertice, la Svizzera ha assunto un ruolo di facilitatore. Il direttore dell'Ufficio federale delle comunicazioni, Marc Furrer, ha presieduto un comitato i cui lavori hanno permesso di raggiungere, a qualche ora dall'apertura del Vertice, un consenso sul testo di una dichiarazione di principio e di un piano d'azione. Tuttavia, certi problemi di fondo, in particolare il governo di Internet e il finanziamento della riduzione del divario digitale, hanno dovuto essere rinviati, in mancanza di un accordo, alla seconda fase del Vertice che si terrà a Tunisi nel 2005.

Nel complesso, i risultati politici del Vertice corrispondono alle principali aspettative della Svizzera. Il Vertice di Ginevra costituisce l'avvio di un processo che proseguirà sino a Tunisi nel 2005, e oltre. In vista dei futuri lavori sul governo di Internet, il Segretario generale dell'ONU ha istituito recentemente un gruppo di lavoro; la direzione del segretariato è stata affidata a un diplomatico svizzero, Marcus Kummer.

Circa 11 000 delegati hanno partecipato a questo Vertice, fra cui una serie di capi di Stato e numerosi rappresentanti governativi di alto livello. L'istituzione di un «Ufficio per la società civile» ha permesso di coinvolgere maggiormente i rappresentanti delle ONG e del settore privato. La piattaforma «ICT4D» (Information and Communication Technologies for Development) organizzata dalla Svizzera ha riscosso un notevole successo in questo contesto. Il numero elevato di partecipanti alla conferenza e di ospiti presenti agli eventi collaterali ha rappresentato una considerevole sfida per l'organizzazione logistica del Vertice e per la sua sicurezza, che è stato possibile gestire grazie all'ottima collaborazione fra la Confederazione e il Cantone di Ginevra.

La 28ª Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa si è svolta nel dicembre 2003 a Ginevra con il tema «Proteggere la dignità umana». I 191 Stati contraenti delle Convenzioni di Ginevra del 1949, le 181 società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, la loro associazione mantello, la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) hanno definito le linee direttrici della loro azione per i prossimi quattro anni. Fra i principali temi trattati vi erano in particolare la conferma e il rafforzamento del diritto umanitario internazionale nonché l'adozione di adeguate strategie d'azione per ridurre la vulnerabilità di fronte a catastrofi naturali e tecnologiche e a malattie trasmissibili quali HIV/AIDS, tubercolosi e malaria. La Svizzera ha sostenuto finanziariamente lo svolgimento della

conferenza e ha messo a disposizione un proprio diplomatico, Thomas Kupfer, quale commissario della conferenza.

A fine marzo 2004 si sono svolte nella Svizzera centrale, sotto l'egida dell'ONU, *discussioni sulla riunificazione di Cipro*. La regione sicura e tranquilla del Bürgenstock ha offerto alle delegazioni un quadro ideale per i loro negoziati. A queste trattative hanno partecipato rappresentanti della Repubblica di Cipro e della popolazione turco-cipriota, i primi ministri di Grecia e di Turchia nonché il Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan. Nell'ambito della sua politica di buoni uffici la Svizzera ha assunto il ruolo di ospite e fornito un sostegno logistico e finanziario. Nonostante una preparazione molto breve, ha potuto essere attuato un dispositivo di sicurezza adeguato grazie all'ottima collaborazione fra la Confederazione e il Cantone di Nidvaldo e al sostegno delle forze di polizia dei Cantoni della Svizzera centrale e della sicurezza militare.

Alla vigilia della *Conferenza annuale dei capi di Stato e di governo delle otto principali nazioni industrializzate (G8)*, che si è svolta all'inizio del giugno 2003 a Evian (Francia), il Consiglio federale ha invitato a Ouchy presso Losanna i membri del Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD) e i rappresentanti di alcuni altri Paesi in sviluppo nonché i direttori generali dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e del Fondo monetario internazionale (FMI), il presidente della Banca mondiale e il Segretario generale dell'ONU. L'incontro di Ouchy ha offerto numerose occasioni per approfondire i contatti bilaterali. Questo incontro, come pure il Vertice del G8 vero e proprio, ha confrontato la Svizzera, come Paese direttamente confinante, con importanti sfide dal profilo delle misure di sicurezza e della logistica. Grazie alla stretta collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni di Vaud, del Vallese e di Ginevra, è stato possibile gestire con successo questo evento nonostante le numerose imponenti dimostrazioni di protesta organizzate.

In occasione del lancio ufficiale dell'*Iniziativa di Ginevra*, un progetto di pace per il Vicino Oriente avviato principalmente da privati e sostenuto dalla Svizzera dal profilo logistico e finanziario, nel dicembre 2003 si sono riuniti a Ginevra numerosi ospiti svizzeri ed esteri alla presenza della consigliera federale Micheline Calmy-Rey. Le due delegazioni erano guidate dai promotori dell'iniziativa, Yossi Beilin, ex ministro israeliano della giustizia, e Yasser Abed Rabbo, ex ministro palestinese degli affari governativi.

5.3 Comunità internazionale

Se le condizioni generali d'accoglienza delle organizzazioni internazionali sono un fattore essenziale della politica di Stato ospite, l'assistenza accordata per facilitare l'insediamento e il soggiorno dei diplomatici e degli impiegati delle organizzazioni internazionali costituisce un elemento altrettanto importante. La Confederazione svizzera e il Cantone di Ginevra sono cofondatori del «*Centre d'accueil – Genève internationale*» (CAGI), che offre un'assistenza pratica ai circa 35 000 funzionari internazionali e ai membri di missioni permanenti (comprese le loro famiglie), ma anche agli impiegati delle ONG internazionali che lavorano e risiedono a Ginevra. Il Centro ha rafforzato la propria collaborazione con la «*Fondation pour Genève*» in particolare nei settori dell'accoglienza e dell'informazione per i nuovi arrivati e dell'organizzazione di manifestazioni socioculturali congiunte. È stata ad esempio costituita una rete d'accoglienza in collaborazione con Ginevra Turismo.

Composto da due rappresentanti di ogni regione geografica e della Cina, il *Comitato diplomatico di Ginevra* è un organo consultivo e di buoni uffici che ha lo scopo di mantenere buone relazioni con lo Stato ospite e di trovare soluzioni ai problemi incontrati dalle missioni permanenti e dai loro membri. Attraverso la Missione svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali a Ginevra, la Svizzera lavora in stretta collaborazione con il Comitato diplomatico a questo scopo.

5.4 Sicurezza

L'attuazione di un dispositivo di sicurezza adeguato rimane un argomento decisivo a livello internazionale a favore di un luogo d'accoglienza. Le misure prese dal Consiglio federale dopo l'11 settembre 2001 rimangono in vigore. Occorre rilevare che di fronte al persistere della minaccia terroristica a livello internazionale, la sicurezza degli edifici è divenuta prioritaria per le organizzazioni internazionali; le autorità svizzere devono pertanto attendersi domande di sostegno rafforzato conformemente ai loro obblighi di Stato ospite. L'esercito continua a svolgere un ruolo accresciuto in questo settore.

Oltre ai partecipanti a diverse conferenze internazionali statutarie, Ginevra ha accolto un numero considerevole di capi di Stato e di governo che hanno partecipato al Vertice del G8 a Evian e al Vertice mondiale della società dell'informazione, due eventi che hanno costituito una grande sfida per le autorità federali e cantonali incaricate della sicurezza.

Il Cantone di Ginevra, con il sostegno della Confederazione, di altri Cantoni e di un contingente di polizia tedesco, ha organizzato un dispositivo di sicurezza imponente nel corso del G8. La sicurezza nel settore delle organizzazioni internazionali ha potuto così essere preservata.

5.5 Organizzazioni non governative (ONG)

Il ruolo delle ONG nella cooperazione internazionale non ha cessato di crescere negli ultimi anni. Esse sono diventate importanti partner delle organizzazioni internazionali e contribuiscono ai lavori di numerosi forum multilaterali. Attualmente, circa 170 ONG a Ginevra possiedono uno statuto consultivo presso l'ONU.

La possibilità di accordare un sostegno mirato e limitato a determinate ONG è dunque diventato un elemento importante della politica d'accoglienza. Le misure svizzere a favore dell'accoglienza delle ONG a Ginevra intervengono nell'ambito di uno stretto partenariato tra le autorità federali e le autorità cantonali competenti in materia. Questo sostegno può assumere varie forme: sostegno di progetti di stabilimento di ONG o concessione di un aiuto d'avvio (su una base puntuale e nel caso in cui l'importanza politica è manifesta), eventuale sostegno per ottenere le autorizzazioni di stabilimento e di lavoro e trattazione delle questioni fiscali o ancora messa a disposizione di facilitazioni per ospitare delle ONG e le loro conferenze.

Il coordinatore ONG dello Stato di Ginevra, insediato presso il «Centre d'accueil – Genève internationale», vaglia le domande delle ONG interessate a insediarsi nella

regione lemanica, le aiuta nella ricerca di locali e nell'ottenimento di permessi di soggiorno e funge da collegamento con le autorità cantonali ginevrine.

5.6

Politica immobiliare e FIPOI

La Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) garantisce, in stretta collaborazione con la Confederazione e il Cantone di Ginevra, che alle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra sia messa a disposizione un'offerta attrattiva di spazi. La Fondazione limitava finora la sua attività al territorio del Cantone di Ginevra. Gli sviluppi degli scorsi anni hanno però mostrato che la posizione di Ginevra di fronte alla concorrenza internazionale potrebbe essere promossa con maggiore efficacia se la FIPOI, in caso di necessità, potesse agire puntualmente anche al di fuori delle frontiere cantonali. Il consiglio di fondazione, composto di rappresentanti della Confederazione e del Cantone di Ginevra, ha perciò approvato in novembre, con l'accordo del Consiglio federale, una corrispondente revisione degli statuti della FIPOI. Ciò permetterà in futuro alla Fondazione, in singoli casi, di svolgere la propria attività in collaborazione con le autorità competenti anche sul territorio del Cantone di Vaud.

Nel 2003 l'*Unione interparlamentare* (UIP) ha ricevuto il nuovo stabile che ospita la sua sede, finanziato con un mutuo senza interessi dalla Confederazione accordato alla FIPOI. I lavori di costruzione dell'*edificio amministrativo Balxert*, realizzato a nome e per conto della FIPOI, si sono conclusi nel tardo autunno 2003. Questo edificio serve per ampliare gli spazi a disposizione della Casa internazionale dell'ambiente ed è destinato prioritariamente alle ONG attive nel settore ambientale.

Il Consiglio degli Stati è stato la seconda Camera ad approvare nella sessione invernale del 2003 la concessione di un mutuo senza interessi di 59,8 milioni di franchi alla FIPOI per la costruzione di un nuovo edificio destinato all'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e al Programma comune delle Nazioni Unite contro l'HIV/AIDS (UNAIDS). In tal modo il finanziamento del nuovo edificio amministrativo nelle immediate vicinanze della sede principale dell'OMS è garantito. I lavori inizieranno nella primavera 2004 e dovrebbero durare circa due anni.

L'*Organizzazione mondiale del commercio* (OMC) ha organizzato, con il sostegno della FIPOI, un concorso internazionale d'architettura al quale hanno partecipato 149 concorrenti provenienti da 28 Paesi. In dicembre il Consiglio generale dell'OMC, sulla base dei risultati del concorso, ha scelto un progetto da realizzare. È previsto, dopo la presentazione degli studi e dei preventivi, di chiedere alle Camere federali nella prima metà del 2005 la concessione di un mutuo senza interessi alla FIPOI per finanziare la costruzione di questo edificio (stima 50–60 milioni di franchi).

Il prossimo grande progetto è la costruzione di un edificio amministrativo supplementare per l'*Unione mondiale per la natura* (UICN) a Gland (Vaud). Al momento opportuno e fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio federale e delle Camere federali, il Dipartimento federale degli affari esteri intende accordare all'UICN, una delle più importanti organizzazioni del centro ambientale di Ginevra, un sostegno finanziario nell'ambito della politica di Stato di sede. Questo aiuto potrebbe avere la forma di un mutuo di costruzione senza interessi al massimo di 20 milioni di

franchi dal 2007. Grazie all'estensione del suo campo d'attività, anche questo progetto potrebbe essere realizzato dalla FIPOI.

6 Candidature e personale svizzero in seno alle organizzazioni internazionali

6.1 Candidature

Dopo la sua adesione all'ONU, il nostro Paese è riuscito a rafforzare la sua presenza in un numero considerevole di organi delle Nazioni Unite. Pur avendo riscontrato alcuni insuccessi nelle candidature presentate, in particolare in relazione con la Corte penale internazionale, nel corso degli ultimi due anni la Svizzera è riuscita a condurre in porto con successo oltre una trentina di candidature.

Nell'anno trascorso, oltre i mandati di presidenza già menzionati nella parte tematica²¹, occorre rilevare l'elezione per quattro anni del direttore di MeteoSvizzera, Daniel Keuerleber-Burk, nel Consiglio esecutivo dell'organizzazione meteorologica mondiale (OMM), la cui sede è a Ginevra e in seno alla quale la Svizzera non era più stata rappresentata da oltre trent'anni. Inoltre, la Svizzera è stata eletta nel Consiglio esecutivo dell'UNESCO, dopo un'assenza di più di sei anni e nonostante una forte pressione degli Stati Uniti che intendevano assicurarsi una presenza nel Consiglio. Inoltre, il professor Giorgio Malinverni è stato rieletto inizio maggio 2004 membro del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali dell'ONU. Negli organi dell'ONU propriamente detti, il nostro Paese è stato eletto nel Consiglio d'amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA), nel Comitato dell'informazione delle Nazioni Unite, nel Comitato del programma e del coordinamento (CPC), nel Comitato delle Nazioni Unite per il diritto internazionale del commercio (UNCITRAL), nella Commissione per gli stupefacenti (CND) e nel Consiglio direttivo dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT).

Questi risultati sono il frutto della nuova politica di pianificazione delle candidature svizzere nelle organizzazioni internazionali. Questa politica si appoggia su una banca dati «IO/UNO Vote» (in precedenza EDA-IO Elect) che riunisce, per Paese, l'insieme delle candidature presentate per i mandati in seno alle varie organizzazioni internazionali. Questo strumento di lavoro facilita considerevolmente la conclusione e il seguito degli scambi di voti – diretti o indiretti – offrendo una panoramica di tutte le domande di sostegno ricevute da altri Paesi nonché delle candidature passate, attuali e future.

La Svizzera ha dunque saputo approfittare dell'adesione all'ONU per essere eletta in diversi organi chiave del sistema delle Nazioni Unite. Nei prossimi due anni sarà data particolare importanza alla candidatura della Svizzera nella Commissione dei diritti dell'uomo dell'ONU per il periodo 2007–2009.

²¹ Presidenza nel 2003 del Consiglio d'amministrazione del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), presidenza nel 2003–2004 della Commissione per lo sviluppo sociale dell'ONU, presidenza per il periodo 2003–2004 del Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), presidenza per il periodo 2004–2005 del Gruppo di sostegno all'azione antimine (MASG), infine presidenza del nuovo Gruppo di lavoro sull'identificazione e la tracciabilità delle armi leggere.

Parallelamente, e senza mettere in pericolo la nostra candidatura alla Commissione dei diritti dell'uomo, il nostro Paese dovrà cercare di integrarsi nello schema di rotazione del Gruppo di Stati dell'Europa occidentale (WEOG) nel Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Questo presuppone una modifica dell'attuale chiave di ripartizione fra i membri del WEOG, a scapito di taluni Paesi. In quanto membro a tutti gli effetti dell'ONU, la Svizzera ritiene tuttavia legittimo di essere rappresentata a intervalli regolari nei principali organi dell'Organizzazione, compreso a più lungo termine nel Consiglio di sicurezza.

6.2 Cittadini svizzeri nelle organizzazioni internazionali

Promuovere il reclutamento di personale svizzero in seno alle organizzazioni internazionali deve rimanere una priorità. Questa considerazione vale particolarmente per le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite poiché, nel corso del recente periodo, le assunzioni di cittadini svizzeri compensano appena i pensionamenti. Inoltre, i nuovi posti occupati sono spesso posti di inizio carriera, con responsabilità minori rispetto a quelle affidate a persone più anziane.

All'indomani dell'adesione della Svizzera all'ONU, i cittadini svizzeri sono stati invitati a presentarsi ai concorsi di reclutamento di giovani amministratori, concorsi riservati ai cittadini di Paesi sottorappresentati nel Segretariato delle Nazioni Unite. Nel corso delle campagne 2002 e 2003, circa 600 giovani svizzeri hanno presentato le loro candidature e 236 sono stati invitati a presentarsi agli esami. L'adesione della Svizzera all'ONU ha infatti suscitato un accresciuto interesse per le possibilità di impiego nelle organizzazioni internazionali. Nel 2002/2003 il servizio competente del DFAE è stato invitato a presentare 48 conferenze su questo tema, la maggior parte di esse nelle scuole universitarie svizzere. Inoltre, il DFAE ha finanziato una quindicina di posti di giovani professionisti (Junior Professional Officers/JPO), che sono stati impiegati in vari organi, fondi e programmi delle Nazioni Unite.

Elenco degli allegati

- 1 Evoluzione del contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU 2001–2003
- 2 Panoramica dei contributi versati dalla Svizzera al sistema ONU nel 2002
- 3 Contributi della Svizzera a organizzazioni governative internazionali all'interno e al di fuori del sistema ONU nel 2002
- 4 La Ginevra internazionale in cifre
- 5 La Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) in cifre

Evoluzione del contributo obbligatorio della Svizzera all'ONU 2001–2003

(in franchi svizzeri)

	2001	2002	2003	
	come osservatore 1.1.–31.12.2001	pro rata come osservatore	pro rata come membro effettivo	come membro effettivo 1.1.–31.12.2003
<i>1. Budget regolare</i>	6 522 504	5 570 392	6 189 325	25 800 897
– Contributo annuo al Fondo per il «Capital Master Plan»				482 065
<i>2. Tribunali dell'ONU</i>				
– Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia			596 598	2 195 432
– Tribunale penale interna- zionale per il Ruanda			481 992	1 805 726
<i>3. Operazioni per il mante- nimento della pace</i>			13 075 043	45 196 439
<i>4. Contributi a fondi per il biennio 2002-2003:</i>				
– Fondi di esercizio			2 229 500	
– Fondi di riserva per operazioni per il mante- nimento della pace			3 344 250	
		(5 570 392)	(25 916 708)	
Totale	6 522 504	31 487 100	75 480 559	

Tassi di conversione USD-CHF

2001 = 1,65

2002 = 1,75

2003 = 1,50

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

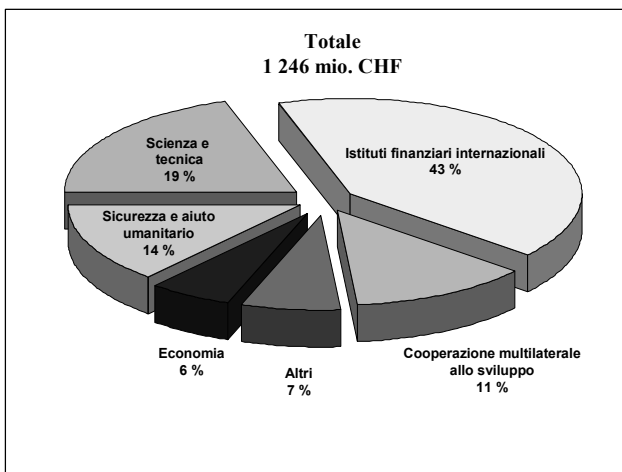
Panoramica dei contributi versati dalla Svizzera al sistema ONU nel 2002

(in franchi svizzeri)

1	Nucleo ONU	
1.1	ONU (v. «Totale» nell'Allegato 7.1)	31 487 100
1.2	Contributi volontari per operazioni di mantenimento della pace	7 926 555
1.3	Organi sussidiari, istituti e commissioni *	274 060 897
Totale nucleo ONU		313 474 552
2	Organizzazioni speciali **	65 808 848
3	Banca mondiale, Fondo monetario internazionale (Bretton Woods) e istituzioni associate ***	211 861 921
Totale 1+2+3 (sistema ONU)		591 145 321
*	Nei settori sviluppo, aiuto umanitario, diritti dell'uomo, ambiente, ricerca, formazione.	
**	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), Organizzazione marittima internazionale (IMO), Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), Unione postale universale (UPU), Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), Organizzazione meteorologica mondiale (OMM).	
***	Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), Società finanziaria internazionale (IFC), Agenzia multilaterale di garanzie sugli investimenti (MIGA), Gruppo consultivo per la ricerca agraria internazionale (CGIAR), Fondo per l'ambiente globale (GEF).	

Contributi della Svizzera a organizzazioni governative internazionali all'interno e al di fuori del sistema ONU nel 2002

(secondo i campi di attività)



La Ginevra internazionale in cifre

Fonte: Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali a Ginevra e Ufficio di statistica del Cantone di Ginevra

Organizzazioni internazionali presenti in Svizzera con accordo di sede (di cui 20 con sede a Ginevra)	23
<i>Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra (UNOG)</i>	1
<i>Istituzioni specializzate del sistema ONU</i>	7
Ad esempio: Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Unione postale universale (UPU) (Berna)	
<i>Organizzazioni internazionali al di fuori del sistema ONU</i>	15
Ad esempio: Associazione europea di libero scambio (AEELS), Banca dei regolamenti internazionali (BRI) (Basilea), Organizzazione europea per le ricerche nucleari (CERN), Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	
Organizzazioni internazionali presenti in Svizzera con un accordo di natura fiscale	5
Ad esempio: Associazione internazionale dei trasporti aerei (IATA), Agenzia mondiale antidoping AMA (Ufficio europeo a Losanna), Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN) (Gland/VD)	
Organizzazioni non governative (ONG)	
ONG con statuto consultivo presso le Nazioni Unite presenti a Ginevra	ca. 170
Federazioni e organizzazioni sportive internazionali presenti nel cantone di Vaud	ca. 30
Stati esteri e missioni permanenti	
Stati esteri rappresentati a Ginevra da una missione/rappresentanza presso l'UNOG, l'OMC o la Conferenza per il disarmo (CD)	152
Missioni permanenti presso l'UNOG (Svizzera compresa)	153
Missioni permanenti (separate) presso l'OMC (Svizzera compresa)	24
Rappresentanze permanenti (separate) presso la CD	15
Riunioni, delegati e visite ufficiali (2001)	
Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali a Ginevra	2 319
Riunioni e conferenze di organizzazioni internazionali in Svizzera	2 462

Delegati ed esperti che partecipano a riunioni e conferenze a Ginevra	94 980
Delegati ed esperti che partecipano a riunioni e conferenze in Svizzera	101 305
Visite a Ginevra di capi di Stato/di governo, di ministri e di altre personalità ufficiali (cifre arrotondate)	3 000

Indicazioni finanziarie (in franchi svizzeri)

Budget annuo totale delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 8 mia
Contributi della Svizzera alle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra	ca. 282 mio
Spese sostenute nel 2001 in Svizzera dalle organizzazioni internazionali con accordo di sede	5,694 mia

Posti di lavoro e comunità internazionale (cifre arrotondate)

Posti di lavoro nelle organizzazioni internazionali (con accordo di sede) in Svizzera	25 000
Funzionari internazionali in Svizzera titolari di una tessera di legittimazione rilasciata dalla Missione svizzera	18 000
Posti di lavoro nelle organizzazioni internazionali (con accordo di sede) a Ginevra	23 000
Funzionari internazionali a Ginevra titolari di una tessera di legittimazione rilasciata dalla Missione svizzera	16 000
Posti di lavoro nelle missioni, rappresentanze e delegazioni	3 600
Comunità internazionale in Svizzera (familiari e domestici privati compresi)	35 000
Posti di lavoro nelle ONG a Ginevra	2 200
Posti di lavoro generati dalla Ginevra internazionale (stima)	14 000

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

La Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) in cifre

Fonte: FIPOI, Ginevra

Saldo dei mutui rimborsabili alla Confederazione (in franchi svizzeri), al 31 dicembre 2003	401 801 089
Edifici di proprietà della FIPOI	73 316 200
Edifici di proprietà di organizzazioni internazionali	328 484 889
Mutui di costruzione (senza interesse, rimborsabili in 50 anni), a favore delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra, versati dalla Confederazione alla FIPOI nel 2003	5 955 000
Parte di credito destinata al progetto del nuovo immobile per l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e il Programma comune delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS)	2 475 000
Parte di credito destinata alla costruzione della nuova sede dell'Unione interparlamentare (UIP)	1 980 000
Parte di credito destinata al progetto di ampliamento per l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	1 500 000
Mutui rimborsati alla Confederazione (a titolo di ammortamento) dalla FIPOI e dalle organizzazioni internazionali nel 2003	10 362 800
Aiuti finanziari versati dalla Confederazione alla FIPOI nel 2003	6 823 971
Copertura del deficit del Centro internazionale di conferenze di Ginevra (CICG)	5 191 560
Manutenzione del Centro William Rappard CWR (sede dell'Organizzazione mondiale del commercio OMC)	924 411
Spese di esercizio e manutenzione della sala di conferenze presso il Centro William Rappard	708 000
Attività di conferenze presso il CICG	
Conferenze organizzate presso il CICG	89
Delegati che hanno partecipato a conferenze	27 252
Conferenze cui hanno partecipato dai 200 ai 500 delegati	74
Conferenze cui hanno partecipato dai 500 ai 1000 delegati	9
Conferenze cui hanno partecipato più di 1000 delegati	6

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito Internet <http://www.fipoi.ch>, nelle versioni francese e inglese.