



**Allocuzione di Micheline Calmy-Rey**  
**Presidente della Confederazione**  
**Capo del Dipartimento federale degli affari esteri**

**pronunciata in occasione**  
**della Conferenza degli ambasciatori 2011**

**Lucerna**  
**Lunedì, 22 agosto 2011**

***Fa fede solo il testo pronunciato!***

**Signor Segretario di Stato,  
Signore e signori Ambasciatrici e Ambasciatori,  
Signore e signori direttrici e direttori di Uffici federali,  
Signore e signori capi degli Uffici di cooperazione,  
Signore e signori consoli generali e consoli onorari,  
Signore e signori,**

**Permettetemi innanzitutto di ringraziarvi dei vostri sforzi costanti e del vostro impegno quotidiano e senza sosta al servizio della Confederazione.**

**Sono particolarmente lieta di potervi accogliere a Lucerna per la Conferenza degli ambasciatori 2011.**

**Nei prossimi giorni, scambierete con me, ma anche tra di voi e con i nostri invitati le vostre esperienze, le vostre conoscenze, le vostre idee, le vostre riflessioni ed eventualmente i vostri progetti. Questi scambi con voi, signore e signori, care collaboratrici e cari collaboratori, che vivete e lavorate in numerosi Paesi e culture differenti, voi che guardate al mondo e alla Svizzera con occhio esperto, perspicace e autocritico e che date prova di una dedizione incrollabile nei confronti dello Stato, sono sempre estremamente ricchi e costruttivi.**

**Tra i rappresentanti della Svizzera all'estero vi è una categoria un po' particolare. Penso ai consoli onorari, che ho il piacere di salutare tra di noi. Per la prima volta nella storia delle conferenze degli ambasciatori, accogliamo tra di noi persone che lavorano ogni giorno per il nostro Paese senza una vera retribuzione, spesso in città e Paesi in cui le condizioni di vita non sono per niente facili.**

**Signore e signori consoli onorari,**

**Siete stati invitati a partecipare alla nostra conferenza, perché pensiamo che le vostre esperienze, i vostri legami professionali e i vostri punti di vista costituiscano un valore aggiunto per il nostro incontro. Vi porgo quindi il più cordiale benvenuto.**

**Signore e signori,**

In Svizzera non esiste un consenso nazionale sul modo in cui dovremmo posizionarci nel mondo. Il lavoro del DFAE è quindi difficile ed è reso ancora più difficile dal fatto che i confini tra politica interna e politica estera si confondono. In ogni caso, negli ultimi anni le nostre priorità e l'essenziale dei nostri sforzi sono stati imperniati:

1. sulla politica europea e sull'organizzazione della via bilaterale,
2. sull'estensione della nostra influenza politica al di là dell'orizzonte europeo,
3. sulla difesa dei nostri interessi economici e finanziari,
4. e infine sulla politica di pace e sul ruolo di mediatore della Svizzera, nonché sulla politica di sviluppo.

L'Unione europea e i suoi Stati membri sono di gran lunga i nostri partner principali, sia per il loro peso politico ed economico che per la loro vicinanza geografica e culturale. Dal punto di vista economico e in modo costante da un decennio, il 60 per cento delle nostre esportazioni e l'80 per cento delle nostre importazioni sono realizzati con l'UE. Queste cifre spiegano il grande interesse degli operatori economici svizzeri a poter accedere al mercato dell'UE senza ostacoli né discriminazioni. Il grado di compenetrazione delle economie della Svizzera e dell'UE è infatti tale che qualsiasi incompatibilità tra legislazioni e normative in vigore potrebbe comportare ostacoli all'accesso al mercato.

Il diritto del mercato interno dell'UE è diventato un ordinamento giuridico quasi completo, applicabile a buona parte dell'Europa. Indipendentemente dal grado reale di compatibilità tra l'acquis dell'UE e il diritto svizzero in alcuni settori, è un fatto che il diritto dell'UE, in costante evoluzione, costituisce un parametro fondamentale dell'attività legislativa della Svizzera, in particolare per mantenere e migliorare la competitività della nostra economia sul mercato europeo.

Finora, il Consiglio federale ha fatto ricorso a vari mezzi per assicurare al meglio l'obiettivo della compatibilità tra le norme svizzere ed europee. Se in generale questo approccio ha prodotto risultati soddisfacenti per noi, da qualche anno è diventato molto difficile concludere nuovi accordi con l'UE facendo ricorso alle soluzioni istituzionali classiche. Ne sono la prova le difficoltà riscontrate nei negoziati in corso sui dossier di accesso al mercato – libero scambio agricolo, energia elettrica, REACH. Queste difficoltà traducono

una realtà compresa a Bruxelles, e cioè che le relazioni con il nostro Paese hanno raggiunto un tale grado d'intensità da essere paragonabili a quelle che uniscono l'UE e gli Stati membri dello Spazio economico europeo. Dal punto di vista dell'UE, la Svizzera è infatti integrata nel suo mercato interno quasi come la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein. Vi è tuttavia una differenza sostanziale, rappresentata dal fatto che la partecipazione degli Stati dello SEE al mercato interno dell'UE è disciplinata da meccanismi sopranazionali, che favoriscono l'omogeneità del diritto applicabile in questo spazio, mentre con la Svizzera le relazioni tradizionalmente disciplinate da accordi internazionali classici non comprendono elementi sopranazionali. L'UE intende ora correggere questa situazione, ritenendo che possa creare distorsioni delle norme applicabili sul mercato interno a favore di uno Stato terzo – la Svizzera – e a scapito degli Stati membri.

La Svizzera ha sviluppato una politica europea *sui generis* – i bilaterali – approvata dal popolo e dai Cantoni. Gli accordi bilaterali entrati in vigore nel corso degli ultimi 10 anni rappresentano un successo innegabile per la diplomazia e la politica del nostro Paese.

Preservare questo successo e adattarlo alle condizioni attuali è prioritario per il Consiglio federale.

Penso che i successi ottenuti con gli accordi bilaterali conclusi finora costituiscano il punto di riferimento per la prossima fase della nostra politica europea. Si tratterà di ottenere almeno risultati paragonabili ai bilaterali I e II, dal momento che l'adesione non è un'opzione.

Ciò significa che nei negoziati con l'UE abbiamo proposto soluzioni che garantiscono un accesso al grande mercato europeo rispettando al tempo stesso la nostra sovranità e il buon funzionamento delle nostre istituzioni. Le soluzioni prospettate devono tener conto anche dei nostri interessi economici e preservare i nostri vantaggi comparativi.

Ciò significa anche che dobbiamo essere disposti a negoziare le modalità istituzionali delle nostre relazioni future. Lavoriamo a soluzioni creative e lo facciamo con la preoccupazione costante di preservare la nostra autonomia decisionale. È il motivo per cui il Consiglio federale non intende recepire automaticamente gli sviluppi futuri del diritto europeo. Per noi, il recepimento

degli sviluppi dell'*acquis* riguardante i nostri accordi con l'UE è subordinato a una partecipazione svizzera adeguata al relativo processo decisionale nei settori che entrano nel campo d'applicazione degli accordi.

La situazione attuale si presenta pertanto come segue: abbiamo discusso di vari aspetti istituzionali nell'ambito di un gruppo di lavoro congiunto con l'UE. Il Consiglio federale si è inoltre detto disposto a cercare soluzioni con l'UE nell'ambito di eventuali nuovi negoziati. Ciò deve tuttavia iscriversi in un pacchetto completo accuratamente calibrato, che consenta a entrambe le parti un grado adeguato di reciprocità. Nel febbraio 2011 ho convenuto con il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, di approfondire l'approccio globale e coordinato adottato dal Consiglio federale nell'ambito del proseguimento della via bilaterale.

Siamo attualmente nel bel mezzo di questo processo. Assieme all'UE stiamo esplorando le possibilità di rispondere in modo soddisfacente alle esigenze di entrambe le parti nei negoziati futuri. Se ad esempio non affrontiamo la discussione, sicuramente scomoda, sugli aspetti istituzionali corriamo il rischio di congelare la via bilaterale ed erodere l'accesso al mercato dell'UE per le nostre imprese. Dobbiamo quindi essere capaci, sia per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, sia in vista dei dossier materiali, di separare gli interessi essenziali che intendiamo difendere nei nuovi negoziati dalle questioni meno fondamentali. In questo modo potremo sottoporre all'UE proposte sostanziali e al tempo stesso assumere una posizione ferma sulle nostre richieste principali. Solo così potremo difendere con successo gli interessi essenziali della Svizzera. Dal canto mio mi aspetto anche dall'UE un atteggiamento costruttivo nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della via bilaterale, che abbiamo percorso assieme negli ultimi anni. Ovviamente ciò è nell'interesse di tutti.

La situazione politica europea attuale non può certo essere descritta senza menzionare la crisi del debito nella zona euro e il conseguente rialzo del franco svizzero. La Svizzera non è un'isola – e le turbolenze in cui si dibatte il nostro principale partner economico e commerciale hanno un impatto anche sulla nostra economia, che è aperta e fortemente orientata verso le esportazioni.

Naturalmente il franco forte rispecchia anche lo stato della nostra economia: alla fine di giugno 2011 il nostro tasso di disoccupazione era del 2,8 per cento, nel 2010 il nostro debito pubblico ammontava al 38,3 per cento del prodotto

**interno lordo e il nostro consuntivo ha chiuso con un saldo positivo di 4,2 miliardi di franchi. Ma anche se i nostri dati economici sono lusinghieri nel raffronto internazionale, non siamo intoccabili. Ciò che succede nella zona euro e negli Stati Uniti ha ripercussioni anche su di noi.**

**In tempi di crisi e incertezza, il franco svizzero è una moneta rifugio. Negli ultimi mesi ha segnato un forte rialzo rispetto all'euro e al dollaro. Abbiamo reagito a questa evoluzione migliorando la nostra competitività e diversificando i nostri mercati. Ciononostante, per alcuni settori la situazione è molto difficile.**

**Come sapete, nelle ultime due settimane la Banca nazionale è intervenuta con vigore sui mercati per correggere la sovravvalutazione del franco svizzero. Il Consiglio federale sostiene questa politica monetaria espansiva. Ritiene, come la Banca nazionale, che il franco è sicuramente sopravvalutato e che un intervento energico fondato sugli strumenti a disposizione della politica monetaria è necessario.**

**Il Consiglio federale segue da vicino l'evoluzione della congiuntura e la situazione sui mercati finanziari. Prende sul serio gli oneri crescenti che gravano sull'industria d'esportazione e sul settore turistico. Nel febbraio scorso, il Consiglio federale ha aumentato di 12 milioni i mezzi finanziari a disposizione di Svizzera Turismo per la promozione turistica nel 2011 e 2012. Il 17 agosto scorso, il Consiglio federale ha completato queste misure e ha deciso di attribuire 2 miliardi di franchi per ridurre temporaneamente i costi, rinforzare le capacità nel settore dell'innovazione e per migliorare in modo mirato e duraturo le condizioni economiche quadro in Svizzera. Misure nel settore dell'industria d'esportazione, del turismo, dell'innovazione, della ricerca, delle infrastrutture e a favore dei consumatori sono allo studio e saranno rapidamente messe in atto. I mezzi necessari alla concretizzazione del pacchetto di misure saranno stanziati tramite un supplemento ad hoc al budget 2011. Infine, per il tramite di una modifica dell'ordinanza sui fondi propri delle banche, il Consiglio federale intende prevenire eccessi del mercato ipotecario.**

**È nell'interesse del nostro Paese che i mercati finanziari ritrovino la calma, in altre parole che i responsabili riescano a tenere sotto controllo la problematica**

**del debito. Solo così tornerà la fiducia. E solo a quel momento gli investitori non si lanceranno più sul franco svizzero quale moneta rifugio.**

**Cari collaboratori,**

**Sia dal punto di vista della difesa dei nostri interessi nei confronti di Bruxelles, sia dal punto di vista della lotta contro la forza del franco: la politica europea resterà uno dei capisaldi della nostra politica estera.**

**Ciò non toglie che viviamo in un mondo globalizzato e interdipendente, un mondo in cui il continente europeo è un attore come altri, la cui importanza cresce.**

**Negli ultimi anni abbiamo pertanto:**

- ampliato in modo mirato le nostre relazioni con i Paesi che determinano l'agenda internazionale nella loro regione o su scala mondiale,**
- rafforzato il nostro impegno a favore delle questioni globali, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite,**
- cercato sempre più spesso di portare avanti le nostre richieste associandoci a paesioggetti che condividono le nostre idee e**
- ci siamo concentrati su alcune regioni e su alcuni temi di particolare interesse.**

**Nel 2005, il Consiglio federale, su proposta del DFAE, ha adottato una strategia che estende la sfera d'influenza della Svizzera al di là della scena europea. Abbiamo esordito con la volontà di istituzionalizzare le relazioni bilaterali con i nostri principali partner politici ed economici. Finora sono stati firmati 7 memorandum d'intesa con Stati Uniti, Russia, Cina, Africa del Sud, Giappone, Brasile e Turchia.**

**Dal 2005 conduciamo una politica molto attiva nei confronti di tutti questi Stati e costruiamo progressivamente partenariati strategici: ciò significa che intratteniamo dialoghi su un ampio ventaglio di temi, che abbiamo canali per affrontare eventuali problemi speditamente, che identifichiamo e concretizziamo sistematicamente le possibilità di collaborazione. Significa che collaboriamo maggiormente in organizzazioni internazionali o nell'ambito della preparazione di grandi conferenze; può significare che lanciamo iniziative congiuntamente o che sosteniamo reciprocamente le nostre richieste. La sfida**

per tutti noi è quella di impostare le relazioni in modo tale che la nostra politica estera non sia semplice diplomazia del dialogo e delle visite, ma serva alla difesa degli interessi, alla cooperazione e ad influenzare il corso delle cose. I formati, i ritmi dei contatti e le agende variano da un Paese all'altro.

Devo limitarmi a qualche esempio per motivi di tempo:

Siamo legati agli Stati Uniti da una delle reti di cooperazioni bilaterali più estese in assoluto, al punto che in occasione dell'incontro annuale con le unità amministrative che cooperano con gli Stati Uniti la sala riunioni di Palazzo federale ovest non è abbastanza grande per accogliere tutti gli interessati. In molti settori, queste relazioni si sviluppano perlopiù autonomamente e lungo la logica materiale dei dossier corrispondenti. Vi sono però anche temi politicamente rilevanti, che richiedono una preparazione accurata: basti pensare alla tutela degli interessi americani in particolare in Iran, importanti questioni della sicurezza regionale nei Balcani e nel Caucaso o la cooperazione nell'ambito dell'interesse all'adesione della Russia all'OMC. Le cooperazioni su questi temi importanti per gli Stati Uniti sono significative.

Dal canto loro, gli Stati Uniti si dedicano regolarmente a una valutazione politica delle relazioni complessive con la Svizzera. In questa valutazione, l'impegno della Svizzera su temi e problemi interessanti per gli Stati Uniti si rivela molto utile per trovare soluzioni nei negoziati molto complessi su questioni finanziarie e fiscali. Il partenariato strategico, la cooperazione e la diplomazia possono contribuire alla soluzione in dossier tecnici.

Le nostre relazioni con la Russia evolvono in modo simile, benché abbiano un'ampiezza diversa. Negli scorsi anni, le consultazioni e le cooperazioni si sono intensificate rapidamente e anche qui sono stati raggiunti i limiti di capacità delle sale riunioni. Il dialogo politico regolare offre però l'occasione, ancora di più che con gli Stati Uniti, di organizzare le relazioni generali, risolvere i problemi o portarli sul piano politico. La dinamica positiva nelle relazioni bilaterali ha rafforzato la fiducia della Russia nella diplomazia svizzera, il che a sua volta ha consentito alla Svizzera di mettere a frutto i propri buoni uffici ad esempio tra la Russia e la Georgia. L'obiettività e l'affidabilità svizzere facilitano a loro volta il dialogo e le cooperazioni su temi molto delicati per la politica estera, come la stabilità regionale nel Caucaso, la

**questione nucleare iraniana, la primavera araba o il processo di pace in Medio Oriente. In questo modo, le relazioni bilaterali acquistano nuova sostanza.**

**La creazione di partenariati strategici significa sempre anche sviluppare dinamiche positive tra i singoli dossier, unire livelli bilaterali e multilaterali e sostenere interessi comuni mediante cooperazioni concrete:**

**- Recentemente, le relazioni economiche positive e molto dinamiche che intratteniamo con la Cina hanno permesso di avviare un dialogo finanziario, che a sua volta consente alla Svizzera di avvicinarsi ai processi decisionali del G-20.**

**- La stretta collaborazione che abbiamo istituito nel corso degli anni con il Messico nel settore dei diritti umani, della sicurezza umana e della riforma istituzionale delle Nazioni Unite dovrebbe tradursi in una cooperazione approfondita in materia di sviluppo sostenibile e riforma delle Nazioni Unite anche nell'ambito dei preparativi per la conferenza Rio+20.**

**- Il dialogo politico con il Brasile inizia a concretizzarsi, anche qui unendo temi bilaterali e multilaterali. La convergenza di interessi e la cooperazione su aspetti concernenti l'ambiente e lo sviluppo sostenibile facilitano a loro volta un atteggiamento favorevole laddove vi sono problemi: grazie a una collaborazione rafforzata e a relazioni eccellenti siamo maggiormente in grado di difendere i nostri interessi importanti, in particolare in ambito economico. Con il Brasile siamo riusciti ad esempio a raggiungere la cancellazione del nostro Paese dalla cosiddetta «lista nera» dell'amministrazione fiscale brasiliana, che avrebbe colpito gravemente le nostre imprese che operano in Brasile.**

**Signore e signori,**

**Sviluppare la nostra politica estera al di là dell'ambito europeo ha conseguenze dirette sull'evoluzione della nostra rete di rappresentanze. Centri consolari che coprono più paesi sono stati creati. La concentrazione delle prestazioni consolari nei centri regionali permette un'attività più efficace ed un migliore impiego delle risorse. I primi centri consolari sono stati aperti e le prime esperienze sono positive. Nello stesso tempo, la nostra rete si estende in Asia**

e in Asia centrale, in Russia, in Cina, in India. Mercoledì scorso, il Consiglio federale ha deciso di aprire un'ambasciata a Doha.

Identificare interessi con partner importanti, costruire cooperazioni nonché esercitare ed estendere la propria influenza non sono però semplicemente una questione di relazioni bilaterali: esercitare la propria influenza significa anche essere attivi negli organismi internazionali.

Il nostro impegno nelle istituzioni multilaterali è molto visibile e apprezzato, indipendentemente dal fatto che s'isciva nelle Nazioni Unite, nelle istituzioni di Bretton Woods, nell'OMC, nell'OCSE, nell'OSCE o ancora nel Consiglio d'Europa.

Tengo a sottolineare in modo particolare il nostro ruolo nell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'anno prossimo, la Svizzera festeggerà il 10° anniversario della sua adesione alle Nazioni Unite. Grazie alla sua presenza nonché al suo impegno professionale e imparziale, la Svizzera ha fatto grandi passi avanti in termini di visibilità e influenza a livello mondiale, ottenendo successi innegabili. Permettetemi di citare i più recenti:

La presidenza di Joseph Deiss della 65a Assemblea Generale, un posto in seno al High-Level Panel on Global Sustainability, l'organizzazione del XIII Vertice della Francofonia a Montreux e la presidenza della Configurazione *Burundi*.

La Svizzera s'impegna con spirito battagliero nelle questioni legate all'allargamento del Consiglio di sicurezza e dei suoi metodi di lavoro, contribuisce alla preparazione della conferenza sullo sviluppo sostenibile che si terrà a Rio nel 2012 (Rio+20), s'interessa alle problematiche del riscaldamento climatico, della politica delle migrazioni, della politica umanitaria e della criminalità organizzata e continua a mobilitarsi sia per i diritti umani che per la non proliferazione, la pace e la sicurezza nel mondo.

Un impegno del genere sarebbe inconcepibile senza il contributo di molteplici attori come i rappresentanti della società civile, le organizzazioni non governative nonché un'ampia rete di personalità di cui voi, Signore e signori, siete i principali artefici.

Tra 10 anni ci attende un'altra sfida. Il 12 gennaio scorso, il Consiglio federale ha infatti deciso di presentare la candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per il periodo 2023/2024. Se vuole assicurarsi due terzi dei voti dell'Assemblea generale, la Svizzera deve sin d'ora fare campagna per la sua candidatura e prepararsi ad assumere con competenza le funzioni di membro del Consiglio di sicurezza a partire dal 1° gennaio 2023.

Care collaboratrici e cari collaboratori,

Le alleanze e i partenariati con istituzioni e Paesi, che influenzano in misura determinante l'agenda internazionale sono fondamentali per la politica estera globale. Negli ultimi anni abbiamo però anche dimostrato chiaramente che il lavoro su temi importanti con Paesi con idee affini è determinante indipendentemente dalla loro posizione regionale. Dopo che coalizioni di Stati con idee affini hanno permesso al trattato sulle mine antiuomo di superare ogni scoglio, dopo che una coalizione simile ha dato vita alla Corte penale internazionale sappiamo di per certo che le alleanze tra soggetti con idee affini permettono a richieste importanti di superare le resistenze di Paesi e gruppi di Paesi politicamente potenti. Importanti richieste della politica estera svizzera sono portate avanti in gruppi di amici con idee affini. Con il Costa Rica, la Giordania, Singapore e il Liechtenstein lavoriamo sui metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza; con la Germania, la Danimarca, la Svezia e altri ci adoperiamo per lo Stato di diritto in regimi di sanzioni; con il Brasile, il Kenia, l'Indonesia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e numerosi altri Paesi abbiamo portato avanti la tematica «sviluppo e violenza armata»; con la Spagna e molti altri ci impegniamo per l'abolizione della pena di morte.

Anche se i gruppi di amici si formano ad hoc attorno ai temi, al tempo stesso sono anche un'occasione per scoprire e plasmare relazioni bilaterali. Uso volutamente il verbo «scoprire» perché spesso la consapevolezza dell'esistenza di interessi comuni da plasmare e sui quali possono essere costruite relazioni di ampio respiro nasce solo attraverso la cooperazione concreta su temi globali.

La creazione di alleanze e coalizioni ruota spesso attorno a interessi comuni nei confronti di uno sviluppo regionale. Per evidenti motivi geografici, nelle sue attività operative e politiche la Svizzera si concentra sui Paesi europei vicini: da anni ci impegniamo nei Balcani, da parecchio tempo nel Caucaso e in Asia

centrale e naturalmente recentemente nel mondo arabo, in particolare dove il nostro aiuto e il nostro impegno sono richiesti per consolidare e rafforzare le conquiste democratiche della primavera araba. Questo impegno rientra in settori chiave della politica estera dell'UE ed è pertanto accolto favorevolmente a Bruxelles. Anche questo è un esempio di come le relazioni non scaturiscono unicamente da contatti bilaterali diretti, bensì anche dall'impegno comune in regioni e su temi d'interesse comune.

A livello globale, la Svizzera si distingue sempre anche per la sua politica impegnata su temi sensibili. Un esempio è la politica svizzera in materia nucleare e di disarmo. Parallelamente alla sua azione nel nucleare civile, da anni la Svizzera conduce varie attività allo scopo di favorire il disarmo nucleare in Europa e nel mondo. Le iniziative volte a distruggere le armi nucleari meritano quindi il nostro sostegno continuo, coerente e durevole. La Svizzera ha avuto il merito di introdurre nel dibattito una prospettiva umanitaria. Mettendo l'accento sulle conseguenze umanitarie catastrofiche di qualsiasi impiego dell'arma nucleare, vogliamo dare un nuovo impulso al disarmo poiché per troppo tempo il dibattito è stato incentrato su semplici considerazioni strategiche.

Sono state avviate iniziative concernenti ad esempio l'abbassamento del livello di allerta delle armi nucleari, che in alcuni casi non ha più subito modifiche dalla fine della Guerra fredda. La Svizzera è particolarmente attiva in questo settore, per esempio attraverso una risoluzione all'Assemblea generale delle Nazioni Unite o la promozione del dialogo su questa questione.

Cari collaboratori,

Vorrei invitarvi, anzi esortarvi a partecipare al progetto di una politica estera concreta e proattiva, a pensare e plasmare relazioni in un'ottica globale nelle vostre sedi, a sottoporre delle proposte alla centrale e a mettere mano alla concretizzazione delle decisioni.

È nell'interesse della Svizzera, che figura tra le 20 maggiori economie del mondo ed è la settima piazza finanziaria, impostare le relazioni finanziarie ed economiche in modo tale da poter mettere a disposizione dell'economia e delle banche un «level play field» sicuro.

Nelle relazioni con gli Stati Uniti, la Germania e il Regno Unito vi sono ancora vecchi nodi irrisolti legati alle banche. Con la Germania è stato negoziato un compromesso soddisfacente per entrambe le parti. L'accordo fiscale siglato due settimane fa permette una benvenuta normalizzazione delle relazioni. L'accordo negoziato con il Regno Unito si basa sullo stesso modello. Passare dal vecchio mondo delle sottili differenze tra frode fiscale e sottrazione d'imposta alla strategia dell'emersione del denaro non dichiarato non è facile. Lo sappiamo dall'inizio del 2009. All'epoca il Consiglio federale ha fatto proprio lo standard internazionale. Grazie alle convenzioni di doppia imposizione rivedute, l'assistenza amministrativa è ora possibile anche nei casi di sottrazione d'imposta. Con la maggior parte dei principali Stati partner, nel frattempo è in vigore o perlomeno in fase di ratifica la base giuridica. Con qualche Paese è iniziato concretamente lo scambio di informazioni fiscali. Ma l'interpretazione dello standard è tutt'altro che facile. Ciò che prescrive l'OCSE è interpretato dai Paesi in modo divergente su aspetti importanti. Inoltre lo standard è in evoluzione, il che non facilita il recepimento nel diritto nazionale.

Permettetemi di ritornare agli Stati Uniti. Le autorità giudiziarie e fiscali americane non sono soddisfatte della convenzione di doppia imposizione riveduta – orientata al futuro – e dell'accordo UBS – volto a risolvere problemi del passato. Mantengono invece la pressione su tutte una serie di altri istituti finanziari cercando di ottenere dati concernenti clienti del passato. Ma ciò che per noi è inaccettabile sono i tentativi americani di imporre alla Svizzera la scelta dei rimedi giuridici per la consegna dei dati, rimedi troppo complicati o addirittura giuridicamente inammissibili o ancora non difendibili politicamente. Con la convenzione di doppia imposizione in vigore e il protocollo di modifica disponiamo di strumenti validi per ottenere risultati sostanziali attraverso il canale dell'assistenza amministrativa migliorata. Il fatto che sia possibile un'assistenza amministrativa massiccia, in migliaia di casi, è stato dimostrato dall'applicazione dell'accordo UBS. Da mesi ci prodighiamo in un'opera di convincimento per giungere a una soluzione accettabile per entrambe le parti.

Signore e signori,

Un centro focale della nostra politica estera è sicuramente la politica in materia di pace e diritti umani, che nel frattempo è diventata un marchio distintivo della nostra politica estera. Il messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016, adottato dal

**Consiglio federale il 29 giugno 2011, conferma il continuo rafforzamento del DFAE in un settore chiave della diplomazia svizzera.**

**Sia sul terreno di conflitti particolari, sia nelle relazioni tra gli Stati e negli organismi internazionali, la Svizzera ha saputo posizionarsi favorendo il dialogo e la presa in considerazione degli interessi reciproci. Regolarmente, parti in conflitto le chiedono di intervenire in negoziati di pace. Negli ultimi anni, la Svizzera è così intervenuta in una ventina di processi di pace, sia quale mediatore diretto, sia svolgendo un ruolo determinante in seno a squadre internazionali o con altri attori di mediazione riconosciuti. Si è impegnata in regioni in cui è nel suo interesse essere attiva e in cui è in grado di fare la differenza grazie alla sua politica di neutralità o ai contatti privilegiati che ha già allacciato attuando altri elementi della sua politica estera.**

**La Svizzera esercita ad esempio un mandato di potenza protettrice per la Federazione Russa e per la Georgia al tempo stesso. Rappresenta gli interessi dell'una presso l'altra. La Georgia e la Russia hanno tra l'altro chiesto alla Svizzera di mediare nei negoziati per l'adesione della Russia all'OMC.**

**Altro esempio: nel 2009, a Zurigo, la mediazione svizzera tra l'Armenia e la Turchia era sfociata nella firma di protocolli d'intesa volti a normalizzare le relazioni tra questi due Paesi, un risultato patrocinato da alti rappresentanti degli Stati Uniti, della Federazione Russa, della Francia e dell'Unione europea. Purtroppo i protocolli non sono ancora stati ratificati da entrambi i parlamenti. Attualmente sosteniamo le misure volte a creare fiducia tra l'Armenia e la Turchia, allo scopo di contribuire alla pace nella regione.**

**In Iran, dalla primavera del 2006 la Svizzera si è occupata del programma nucleare, la cui mancanza di trasparenza ha suscitato forti tensioni internazionali. Gli sforzi dispiegati miravano a sostenere il dialogo tra gli interlocutori. Il nostro lavoro è sfociato in vari riunioni, i cosiddetti *Geneva Talks*.**

**Più vicino a noi, nei Balcani, il nostro Paese facilita un dialogo tra leader serbi del Kosovo e della Serbia, in cooperazione con un partner non governativo. Si tratta dell'unica piattaforma di dialogo esistente che riunisce leader serbi di tutti gli orizzonti politici. Dopo gli eventi dell'estate stiamo esaminando altre possibilità per contribuire attivamente a relazioni pacifiche tra serbi e kosovari.**

**L'esperienza mostra che la valorizzazione del know-how svizzero in simili processi ha permesso al nostro Paese di rafforzare la sua immagine nel mondo e l'influenza della sua politica estera. La Svizzera ha così potuto consolidare le sue relazioni con importanti partner internazionali. Questi successi non sarebbero stati possibili senza il forte impegno dei nostri diplomatici e dei nostri esperti. I nostri successi impongono delle responsabilità. Per questo motivo il messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana, adottato dal Consiglio federale il 29 giugno 2011, prevede un continuo ampliamento delle misure in questo settore chiave della politica estera svizzera.**

**Signore e signori,  
Cari collaboratori,**

**Intravedo ancora un grande potenziale per rafforzare processi di pace internazionali grazie al know-how svizzero, migliorare il rispetto dei diritti umani con un ampio approccio basato su misure pratiche ed estendere la protezione umanitaria dei rifugiati, degli sfollati e dei migranti con soluzioni innovative.**

**,**

**Le crisi arabe ci hanno ricordato che le ingiustizie palesi nonché l'assenza di libertà e di diritti sono degli ostacoli a uno sviluppo sostenibile.**

**Nella regione vi sono nuovi attori che politicamente si orientano in modo diverso dai loro predecessori. Ciò offre alla Svizzera nuove possibilità di esercitare un'influenza e orientare le sue relazioni con questa regione in modo favorevole.**

**Signore e signori,**

**La collaborazione tra Paesi ricchi e poveri è diventata un pilastro importante di ogni politica destinata a plasmare la globalizzazione. Di fronte alle interdipendenze tra i Paesi, che si sviluppano rapidamente, la politica e la cooperazione in materia di sviluppo svolgono un ruolo fondamentale.**

**Sono necessarie decisioni importanti se la Svizzera intende rispondere alle sue responsabilità internazionali – soprattutto nei confronti dei Paesi in via di sviluppo ed emergenti.**

**Per quanto riguarda gli investimenti nella politica dello sviluppo, nel febbraio scorso le Camere federali hanno preso una decisione orientata al futuro: entro il 2015 questi investimenti raggiungeranno lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.**

**Attualmente, il DFAE sta preparando un nuovo messaggio concernente la cooperazione internazionale della Svizzera 2013–2016. Per la prima volta, il Consiglio federale presenterà integralmente al Parlamento le componenti della cooperazione internazionale, e cioè:**

- 1. aiuto umanitario,**
- 2. cooperazione allo sviluppo,**
- 3. misure di politica economica e commerciale ,**
- 4. cooperazione con l'Europa dell'Est e con i paesi in transizione.**

**Il DFAE ha formulato una strategia di cooperazione internazionale, che tiene conto delle condizioni quadro mutate dell'economia e della politica mondiale ed evidenzia il contributo della Svizzera alla risposta alla povertà e ai rischi globali.**

**L'obiettivo ultimo è uno sviluppo globale sostenibile, che consenta di ridurre la povertà e i rischi globali.**

**In un mondo fortemente globalizzato, le interdipendente tra Paesi ricchi e poveri sono diventate molto più intense. I Paesi in via di sviluppo sono particolarmente esposti e vulnerabili agli effetti di rischi globali come mercati finanziari internazionali instabili, cambiamenti climatici, Stati sull'orlo del fallimento o pandemie transfrontaliere. La risposta a questi rischi richiede una forte cooperazione internazionale, che è beninteso anche nell'interesse della Svizzera. Per far valere in modo ottimale i suoi interessi, la Svizzera deve quindi avvalersi in modo efficace e coordinato anche degli strumenti di politica estera della cooperazione internazionale:**

1. con programmi globali e tematici nei settori particolarmente rilevanti – clima, alimentazione, acqua, migrazione e salute – anche al di là dei Paesi prioritari;
2. con programmi multilaterali per plasmare la politica e l'orientamento delle istituzioni multilaterali;
3. con programmi bilaterali nei cosiddetti Paesi prioritari, e cioè nei Paesi più poveri del mondo.

Signore e signori,

Cari collaboratori,

Negli ultimi anni abbiamo sviluppato la politica estera e la diplomazia in un contesto difficile, sulla base di strategie e di idee importanti. Il contesto era difficile poiché abbiamo assistito a spinte di globalizzazione e interdipendenze di un'intensità mai vista prima, poiché i rapporti di potere tra i Paesi e le istituzioni si sono spostati tendenzialmente verso est e verso sud, poiché i movimenti d'integrazione regionale hanno fatto un grande passo avanti proprio in Europa mettendo a dura prova anche la Svizzera. Al tempo stesso, la politica nazionale non si è semplicemente adattata uniformemente all'internazionalizzazione e alla globalizzazione, ma spesso si è mossa e si muove tuttora in un campo di tensioni.

In molti Paesi, la gente reagisce, spesso per motivi comprensibili, con un atteggiamento scettico e di rifiuto alla globalizzazione, vista nella vita di tutti i giorni più come un problema che non come un progresso. Questo scetticismo si ripercuote anche sulla politica estera. Ciò emerge in modo particolarmente chiaro nell'ambito delle migrazioni: benché la maggior parte delle analisi indichi chiaramente che a lungo termine nella maggior parte dei Paesi europei, Svizzera compresa, avremo bisogno dell'immigrazione per mantenere la nostra forza economica e il nostro tenore di vita, gli attuali movimenti migratori sono visti in primo luogo come una minaccia all'identità culturale e una concorrenza nella corsa a risorse apparentemente scarse. Benché a un livello astratto economia di mercato e mentalità improntata alla concorrenza rientrino nell'inventario standard della discussione politica, molte persone non vogliono semplicemente accettare le conseguenze negative del sistema: non si vogliono taxisti del sud della Germania che facciano concorrenza agli indigeni

all'aeroporto di Zurigo, si teme una svendita del proprio Paese quando un'impresa straniera ne acquista una svizzera benché la Svizzera e il suo benessere dipendano in misura determinante dal fatto che imprese svizzere investano all'estero e di conseguenza acquistino imprese straniere. Si vuole l'accesso ai mercati a condizioni di reciprocità e armonizzazioni delle condizioni economiche quadro, ma poi si vorrebbe mantenere anche in futuro tutta una serie di peculiarità a noi così care. Si è disposti a stipulare accordi internazionali (ad esempio in materia di sicurezza umana o diritti umani), ma non si vuole lasciarsi imporre alcuna tabella di marcia nel processo legislativo e di adeguamento interno.

Sono tutti esempi che ci ricordano quanto sia diventato difficile posizionarsi in politica estera. Abbiamo bisogno di approcci realistici, della suddivisione delle idee e degli ideali in tappe politiche circoscritte e digeribili, di una ponderazione costante degli interessi e dei processi di politica interna ed esterna, dobbiamo essere capaci di accogliere e incanalare nel campo di tensione tra interno ed esterno anche rivendicazioni contraddittorie e abbiamo un grande bisogno di comunicare, di spiegare a livello di politica interna cosa facciamo a livello di politica estera e di spiegare in politica estera come funziona la nostra politica interna e perché gli interessi sono articolati in un modo o nell'altro. Quando poco dopo la mia entrata in carica avevo definito la diplomazia pubblica un obiettivo importante sono stata criticata da molti; oggi sono più che mai convinta che nel nostro sistema questa sia l'unica via per assicurare il consenso politico sulla politica estera a lungo termine.

Dal primo rapporto sulla politica estera del 1993 ci siamo ispirati all'idea che la politica estera è una politica d'interessi. In base alla nostra cornice costituzionale e alla nostra esperienza pratica oggi disponiamo di un quadro affidabile su quanto siano ampi e su dove stiano questi interessi:

- in relazioni finanziarie ed economiche internazionali stabili con un *level playing field* sicuro per l'economia e le banche sul mercato internazionale;
- in uno sviluppo sostenibile, nella stabilità e nella sicurezza internazionali, nella promozione della pace e nel rispetto dei diritti umani da noi e intorno a noi;

- in generale, nella promozione e nella scelta di soluzioni qualitative rispetto a prestazioni quantitative in tutti i settori, dall'economia alla politica, dall'innovazione alla scienza;
- nello sviluppo di strutture di *governance* regionali e globali che ci garantiscano la possibilità di partecipare in modo adeguato ai processi di decisione a livello internazionale;
- E poi la politica estera intesa quale politica d'interessi, come accennavo prima, s'iscrive anche nel ravvicinamento dei processi di politica interna ed estera.

Se si dovesse trarre una conclusione per la politica estera svizzera in base all'evoluzione degli ultimi anni: che gli interessi del Paese formulati dalla politica interna devono essere accompagnati da una maggiore presenza e difesa degli interessi verso l'esterno. Per difendere efficacemente i propri interessi non si può tenersi in disparte passivamente. Per raggiungere questo scopo sono necessari impegno, presenza, partecipazione e influenza. Occorrono idee, risorse, tenacia nel perseguire gli obiettivi, capacità di stringere alleanze e di modificare i rapporti di forza e volontà di ottenere risultati concreti. Con una presenza consapevole, con iniziative e impegno, con un lavoro duro su questioni complesse, che spesso ricevono poca attenzione, con grande professionalità, negli ultimi anni ci siamo conquistati rispetto: in Europa con l'organizzazione e l'approfondimento della via bilaterale, in Medio Oriente con l'iniziativa di Ginevra e il dialogo con Hamas, nei Balcani con il riconoscimento lungimirante del Kosovo e il nostro programma di pace imperniato alla conciliazione, nel Caucaso con i nostri sforzi di mediazione tra l'Armenia e la Turchia, la Russia e la Georgia, in Nepal con le nostre attività di politica dello sviluppo e di pace, in Burundi con la combinazione di sostegno bilaterale e multilaterale nell'ambito della Commissione delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace, in seno alle Nazioni Unite con le nostre proposte di riforma del Consiglio di sicurezza e il nostro impegno per il Consiglio dei diritti dell'uomo, tra popolazioni civili minacciate con il nostro chiaro impegno a favore della sicurezza umana – e l'elenco potrebbe continuare a lungo. Questi impegni sono stati ripagati e hanno posizionato la Svizzera sulla carta mondiale come un Paese più che mai attivo e orientato all'azione.

Bisogna privilegiare priorità e prospettive bilaterali o multilaterali, europee o globali, specifiche o di politica estera in generale? Oggi questo è un dibattito sostanzialmente accademico: abbiamo imparato che per difendere abilmente

gli interessi bisogna appunto combinare i vari approcci. Sono necessarie intese e collaborazioni nei e tra i dipartimenti. I capi missione all'estero svolgono un ruolo chiave in quest'ambito: devono valutare con occhio critico la coerenza della presenza svizzera e segnalare alla centrale del DFAE eventuali bisogni di armonizzazione non ancora identificati.

Signore e signori,

Nello scorso decennio, la nostra politica estera ha fornito un contributo determinante allo sviluppo di strategie e politiche a livello internazionale. Abbiamo sviluppato ulteriormente la politica della sicurezza umana mediante numerose iniziative, abbiamo avanzato proposte di riforma delle istituzioni e su aspetti della *governance* globale, abbiamo intensificato i nostri sforzi di mediazione nei conflitti, ci siamo opposti alle stigmatizzazioni mediante il dialogo con partner scomodi, ma importanti per dare alla diplomazia un'opportunità di fronte alla violenza. Ci siamo adoperati per lo sviluppo del diritto, in particolare nell'ambito della protezione delle popolazioni civili, anche se in molti luoghi abbiamo dovuto accontentarci di *soft law*, mentre avremmo preferito accordi più vincolanti. Abbiamo fatto progressi in particolare nella lotta contro la povertà e nella risposta ad altre sfide globali, dall'acqua al clima, dalle migrazioni alla salute.

Siamo riusciti a sostenere con più risorse idee e strategie: siamo riusciti a convincere il Parlamento e il Consiglio federale ad ampliare ulteriormente la cooperazione allo sviluppo con un obiettivo dello 0,5 per cento del PIL e recentemente abbiamo appunto fatto passare in Consiglio federale il nuovo messaggio sulla politica di pace con un limite di spesa più alto.

Se alcuni ambienti sostengono che tutto ciò è avvenuto all'unico scopo di profilarsi: è assolutamente falso. Abbiamo elaborato questa politica perché è giusta e adatta ai problemi attuali, perché rispecchia le tradizioni svizzere di umanità e solidarietà e perché rispecchia i nostri interessi, l'interesse di essere presenti e di mostrare la Svizzera quale Paese che contribuisce alla soluzione dei problemi. Solo questa politica coerente ci permette, oggi e in futuro, di far valere anche interessi specifici nei confronti dei nostri partner internazionali.

Nel perseguire questa politica è sempre stato ed è tuttora necessario valutare anche il potere in modo realistico. Alcuni pensano che siamo impotenti e che

comunque non riusciamo a combinare niente. Altri pensano che al contrario siamo onnipotenti e possiamo imporre soluzioni a tutti i problemi. Entrambi si sbagliano completamente. Le relazioni internazionali sono rapporti di forza, improntati alla ricerca del compromesso tra interessi divergenti. Ciò che facciamo da secoli in politica interna è ora anche il perno della nostra politica estera: stringiamo alleanze, cerchiamo maggioranze, facciamo compromessi, confezioniamo pacchetti – senza perdere mai di vista gli interessi del Paese e la loro articolazione in quel determinato momento. Dobbiamo continuamente soppesare ciò che vogliamo, ciò che gli altri vogliono da noi e ciò che può essere raggiunto realisticamente. Dobbiamo soppesare i vantaggi di un adeguamento alle condizioni quadro internazionali e i vantaggi di soluzioni autonome e su misura per la Svizzera.

Alcuni criticano il fatto che nei negoziati la diplomazia svizzera è troppo conciliante, troppo poco dura, troppo arrendevole. Sono rimproveri in fondo insulsi e meschini, poiché il punto è se risolviamo i problemi e troviamo compromessi o meno. La durezza non è una virtù così come non lo è l'essere concilianti – in politica estera ciò che conta sono i risultati.

Abbiamo impostato la nostra relazione con l'UE con tenacia, abbiamo posizionato la Svizzera tra gli attori importanti in seno alle Nazioni Unite, abbiamo avviato dialoghi politici con importanti Paesi del G20 e fornito al G20 contributi preziosi su temi di rilievo internazionale, come la corruzione o la volatilità dei mercati delle materie prime. Ci siamo battuti con successo per condizioni quadro favorevoli alla piazza economica e finanziaria svizzera, abbiamo avanzato idee innovative per rafforzare la sicurezza nucleare nelle più recenti discussioni, abbiamo migliorato l'assistenza consolare per gli svizzeri all'estero, per citare solo alcuni esempi.

Naturalmente siamo confrontati con una serie di problemi per cui non abbiamo ancora nessuna soluzione: siamo in trattative preliminari difficili con l'Unione europea su un nuovo pacchetto di negoziati bilaterali e su problemi di applicazione degli accordi già conclusi, abbiamo divergenze di interessi su questioni fiscali con importanti partner economici, litighiamo con i nostri vicini su aspetti della cooperazione transfrontaliera, in particolare sui nostri aeroporti e su altri problemi del traffico. Ci sforziamo di trovare soluzioni concrete ai problemi e abbiamo avanzato proposte costruttive per trovare vie di uscita – in alcuni settori con successo.

**Cari collaboratori**

**Abbiamo quindi già ottenuto qualcosa, ma c'è ancora da lavorare. Vorrei e spero che anche quest'anno la Conferenza degli ambasciatori sia il punto di partenza per progetti impegnati, con cui assieme rafforzeremo la posizione della Svizzera nel mondo, nella nostra tradizione di presenza e influenza.**