



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

---

# La presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014

## Rapporto finale

---

27 maggio 2015

Task Force Presidenza OSCE  
Monbijoustrasse 8, CH-3003 Berna  
[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

## Indice

<i>Compendio</i> .....	3
1. Introduzione: presidenza dell'OSCE e politica estera svizzera .....	6
2. Lavori preparatori in vista della presidenza .....	8
2.1. Candidatura e partenariato con la Serbia .....	8
2.2. Elaborazione delle priorità della presidenza svizzera dell'OSCE .....	10
2.3. Istituzione della task force OSCE e ampliamento della rappresentanza svizzera a Vienna .....	11
3. La presidenza svizzera nel 2014 .....	12
3.1. Gestione della crisi ucraina .....	12
3.2. Attuazione delle priorità svizzere .....	17
3.2.1. Riconciliazione e cooperazione nei Balcani occidentali .....	17
3.2.2. Dialogo e consolidamento della fiducia nel Caucaso del Sud .....	18
3.2.3. Aggiornamento del Documento di Vienna e scambi sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa .....	20
3.2.4. Rafforzamento della governance nel settore della sicurezza .....	21
3.2.5. Attuazione degli impegni della dimensione umana .....	21
3.2.6. Gestione sicura delle catastrofi naturali .....	23
3.2.7. Lotta alle minacce transnazionali .....	23
3.2.8. Continuo sviluppo dell'OSCE: 40 anni dall'Atto finale di Helsinki .....	25
3.2.9. Rafforzamento delle capacità di mediazione .....	26
3.2.10. Maggiore coinvolgimento della società civile e in particolare della gioventù .....	26
4. Consiglio dei ministri di Basilea .....	27
5. Gestione della presidenza .....	29
5.1. Struttura gestionale a Berna .....	29
5.2. La presidenza a Vienna .....	30
5.3. Sostegno politico interno alla presidenza .....	32
5.4. Costi della presidenza: preventivo e consuntivo .....	32
6. Risultati e prospettive .....	34
Appendice I: Abbreviazioni .....	38
Appendice II: cronologia degli eventi e degli incontri di rilievo dell'OSCE .....	39
Appendice III: discorsi di rilievo del presidente dell'OSCE .....	41
Appendice IV: dichiarazioni del presidente dell'OSCE e dei suoi incaricati .....	43
Appendice V: audit del Controllo federale delle finanze .....	49

## Compendio

*Con l'assunzione della presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nel 2014, la Svizzera è stata il primo Paese a ricoprire tale carica per la seconda volta dopo il mandato presidenziale del 1996. L'assunzione di questa funzione impegnativa ne testimonia la disponibilità ad apportare il proprio contributo all'obiettivo comune di accrescere la sicurezza nell'area OSCE nell'ottica di una politica estera consapevole delle proprie responsabilità.*

*Analogamente alla Svizzera, anche l'OSCE mira alla soluzione dei conflitti tramite il dialogo e l'integrazione e si adopera per una sicurezza cooperativa ed estesa che va creata attraverso il dialogo inclusivo, un clima di fiducia, norme comuni e la collaborazione in un ampio spettro di campi. È consona alla Svizzera anche perché adotta le proprie decisioni in base al principio del consenso e gli impegni che si assume sono di natura politica.*

*La presidenza dell'OSCE 2014 si è svolta in circostanze critiche. La crisi ucraina è stata al centro della politica di sicurezza, diventando un elemento di frattura in Europa. E nel contesto della crisi ucraina si è notevolmente aggravata anche la crisi, da anni latente, della sicurezza sul continente. In tale difficile situazione sono emerse con chiarezza le opportunità correlate al carattere autonomo e mediatore della politica estera svizzera. Durante l'anno di presidenza, la Svizzera ha saputo mediare soluzioni di compromesso nel quadro di intensi negoziati diplomatici, dimostrando la grande utilità dell'Organizzazione e contribuendo alla sua rivitalizzazione.*

*Nel 2011 la Svizzera e la Serbia si sono candidate in maniera congiunta alla presidenza dell'OSCE per gli anni 2014 e 2015 coordinando la pianificazione delle loro presidenze consecutive. Per la prima volta nella storia dell'OSCE è stato elaborato un piano di lavoro biennale che ha costituito un quadro comune in cui inserire le priorità dei due Stati, nell'ottica di una maggiore continuità e sicurezza della programmazione all'interno dell'Organizzazione.*

*All'insegna del motto «Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente», la Svizzera ha fissato tre obiettivi per la sua presidenza: primo, dare un contributo alla sicurezza in Europa; secondo, migliorare le condizioni di vita della gente; terzo, rafforzare la capacità di azione dell'OSCE. Per il raggiungimento di questi tre obiettivi, la Svizzera ha definito dieci ambiti tematici su cui ha concentrato la sua azione.*

*Nella fase preparatoria, parallelamente alla pianificazione dei contenuti, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha lavorato alla costruzione di strutture per la gestione operativa della presidenza e il sostegno al capo del dipartimento nel suo ruolo di presidente dell'OSCE. Nell'agosto 2013 è stata istituita una task force di 19 persone operativa a Berna e la rappresentanza permanente svizzera presso l'OSCE a Vienna è stata ampliata a 24 persone. Con lo scoppio della crisi ucraina la task force è stata potenziata mediante la creazione di tre posti supplementari a Berna e Kiev.*

*L'anno della presidenza svizzera è stato segnato dalla crisi ucraina. Grazie agli intensi sforzi politici e diplomatici, la Svizzera è riuscita a fare dell'OSCE il principale attore internazionale nella gestione della crisi e a rendere efficaci i suoi strumenti. Un ruolo centrale lo hanno svolto la missione di osservazione dell'OSCE e il gruppo di contatto*

*trilaterale, costituito da alti rappresentanti dell'Ucraina, della Russia e della presidenza di turno dell'OSCE nel 2014. Il gruppo di contatto trilaterale è riuscito a imporsi come fondamentale piattaforma di dialogo e di negoziati per la soluzione del conflitto nelle regioni orientali dell'Ucraina e rappresenta l'unico canale di dialogo strutturato con i separatisti. Benché l'OSCE non sia riuscita a impedire la crisi ucraina, ha comunque avuto una funzione essenziale nell'attenuazione delle tensioni, fornendo un contributo visibile alla gestione del conflitto.*

*Anche se la gestione della crisi ucraina ha richiesto consistenti sforzi supplementari, la buona preparazione alla presidenza ha consentito alla Svizzera di svolgere le attività pianificate per la promozione delle sue altre priorità. Il bilancio varia a seconda degli ambiti tematici. La perdita di fiducia e la polarizzazione politica che hanno accompagnato la crisi hanno avuto ripercussioni negative anche sul lavoro dell'OSCE, seppur in misura diversa.*

*Nonostante le difficili premesse, la Svizzera è stata in grado di promuovere, nell'ambito di questioni di rilievo, un approccio improntato alla cooperazione. Ne sono un esempio la lotta al terrorismo nel rispetto degli obblighi in materia di diritti umani, la protezione dei difensori dei diritti umani e il coinvolgimento della società civile. La Svizzera è inoltre riuscita a inserire nell'agenda politica dell'OSCE temi come la riforma del settore di sicurezza, la prevenzione delle catastrofi naturali, la parità tra i sessi e il coinvolgimento dei giovani, e a lanciare iniziative che sinora si erano rivelate complesse nel contesto dell'Organizzazione. Per quanto riguarda i conflitti nel Caucaso del Sud e nella Repubblica di Moldavia, può essere considerato di per sé un successo il fatto che la situazione della sicurezza non sia notevolmente peggiorata a seguito della crisi in Ucraina. In questo caso la Svizzera si è vista costretta a limitare i propri obiettivi al mantenimento del dialogo e dei formati negoziali esistenti per non compromettere le possibilità di progressi futuri.*

*Il Consiglio dei ministri dell'OSCE organizzato il 4 e il 5 dicembre 2014 a Basilea è stato l'evento politico di chiusura dell'anno di presidenza. La partecipazione record di 53 ministri degli esteri e oltre 1800 membri di delegazioni e rappresentanti della società civile e dei media ha dimostrato la grande rilevanza dell'evento. I colloqui sull'Ucraina sono stati aperti e franchi, ma come era prevedibile il consenso è mancato. Gli Stati partecipanti hanno invece raggiunto un'intesa in altri ambiti: malgrado le forti tensioni politiche, sono state adottate 21 decisioni e dichiarazioni comuni. L'OSCE ha così sottolineato la propria capacità di azione. Inoltre, con la conferma della presidenza tedesca e di quella austriaca rispettivamente negli anni 2016 e 2017, l'Organizzazione ha lanciato un segnale importante. Il grande evento politico organizzato nel centro fieristico di Basilea, che ha richiesto un notevole dispositivo di sicurezza della polizia e un servizio di appoggio dell'esercito, si è svolto senza problemi.*

*Nelle questioni che riguardano l'OSCE, in Svizzera la collaborazione tra Governo e Parlamento è tradizionalmente stretta. In vista della presidenza svizzera dell'OSCE, il DFAE e il Parlamento hanno rafforzato il coordinamento sul piano tematico. Con lo stanziamento di un credito aggiuntivo complessivo di 13 milioni di franchi per il potenziamento dell'impegno nella crisi ucraina, il Parlamento ha ampliato il margine di manovra della presidenza svizzera in una questione che riveste un'importanza cruciale per il futuro della sicurezza europea e dell'OSCE.*

*I costi del personale, per un importo complessivo di 12 milioni di franchi nell'arco di quattro anni, sono stati compensati interamente all'interno del DFAE. Il Parlamento ha autorizzato uno stanziamento supplementare di 16,2 milioni di franchi per il Consiglio dei ministri di Basilea. Il DFAE ha inoltre destinato 0,5 milioni di franchi del budget esistente a*

*un progetto focalizzato sul coinvolgimento dei giovani e all'organizzazione di tre conferenze, a Interlaken, Montreux e Berna. I costi complessivi preventivati per la presidenza OSCE ammontano così a 28,7 milioni di franchi. Tutti i preventivi sono stati rispettati e grazie a una rigorosa gestione dei costi le spese sostenute per il Consiglio dei ministri sono state inferiori di circa 1,6 milioni di franchi. Si stima pertanto un costo totale per gli anni 2012-2015 pari a 27,6 milioni di franchi.*

*Il Consiglio federale stila un bilancio positivo dell'anno di presidenza. Alla guida dell'OSCE la Svizzera è riuscita a offrire un valido contributo alla promozione della sicurezza e della cooperazione in Europa. In tal modo, ha soddisfatto un obiettivo cruciale della sua strategia di politica estera e, nel contempo, insieme all'OSCE, ha saputo consolidare un campo d'azione importante per lei. Con il suo impegno durante l'anno presidenziale la Svizzera ha rafforzato ulteriormente la credibilità della sua politica estera ed è stata in grado di far valere la competenza e l'affidabilità della propria diplomazia. I partenariati bilaterali e la forte rete multilaterale che derivano dalla presidenza hanno una particolare rilevanza per un attore indipendente come la Svizzera.*

*Nella sua veste di membro della troika 2015, ma non solo, il superamento della crisi della sicurezza europea e l'ulteriore rafforzamento della capacità di azione dell'OSCE resteranno una priorità della politica estera svizzera. In tale contesto, in collaborazione con i suoi partner della troika, Serbia e Germania, la Svizzera ha creato un «gruppo di personalità eminenti» (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project) che nel corso del 2015 stilerà due rapporti in cui presenterà proposte miranti al rafforzamento dell'OSCE e della sicurezza cooperativa in Europa. Inoltre, forte delle esperienze maturate nel corso dell'anno di presidenza dell'OSCE, la Svizzera promuove la sicurezza cooperativa in Asia orientale e in altre regioni del mondo tramite il dialogo e il consolidamento della fiducia.*

# **1. Introduzione: presidenza dell'OSCE e politica estera svizzera**

Sin dalla sua creazione quattro decenni or sono, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha rappresentato un quadro di azione multilaterale d'importanza fondamentale per la politica estera svizzera. L'OSCE si adopera per una sicurezza cooperativa ed estesa che va creata attraverso il dialogo inclusivo, un clima di fiducia, norme comuni e la collaborazione in un ampio spettro di campi. Dagli anni Novanta dispone inoltre di svariati strumenti sul piano civile per la prevenzione e la risoluzione di conflitti. Oggi è contemporaneamente piattaforma di dialogo e attore nella gestione delle crisi.

Analogamente alla Svizzera, anche l'OSCE mira alla soluzione dei conflitti tramite il dialogo e l'integrazione. L'Organizzazione è consona alla Svizzera anche perché adotta le proprie decisioni in base al principio del consenso e gli impegni che si assume sono di natura politica. Inoltre per iniziativa della Svizzera nell'Atto finale di Helsinki del 1975 è ancorato il diritto alla neutralità.

Da sempre il carattere autonomo e partecipativo della politica estera svizzera trova espressione all'interno dell'OSCE. Già in sede di negoziati sull'Atto finale di Helsinki, condotti tra il 1973 e il 1975 a Ginevra, insieme ad altri Paesi neutrali e non allineati la Svizzera ha svolto un importante ruolo di mediazione tra Oriente e Occidente. Da allora si è sempre impegnata all'interno dell'OSCE svolgendo una funzione di intermediazione e apportando idee innovative. Nel suo ruolo di ponte tra la regione euroatlantica ed euroasiatica, l'OSCE ha bisogno di simili impulsi affinché i 57 Stati partecipanti, appartenenti a tre continenti diversi, possano raggiungere un'intesa sull'adozione di misure congiunte volte a promuovere la sicurezza e la stabilità in Europa.

La Svizzera è il primo Paese che ha assunto la presidenza dell'OSCE per due volte, nel 1996 e nel 2014. L'assunzione di questa funzione impegnativa ne testimonia la disponibilità ad apportare il proprio contributo all'obiettivo comune di accrescere la sicurezza in Europa nell'ottica di una politica estera consapevole delle proprie responsabilità.

La presidenza dell'OSCE 2014 si è svolta in un momento critico. La crisi ucraina è stata al centro della politica di sicurezza, emergendo come un elemento di frattura in Europa. Nel contesto della crisi ucraina si è notevolmente aggravata anche la crisi, da anni latente, della sicurezza sul continente. L'annessione della Crimea mette fundamentalmente in discussione i pilastri della politica di sicurezza europea. La frequente violazione dei principi di Helsinki (cfr. n. 3.2.8.) nella crisi ucraina ha comportato una perdita di fiducia e una riduzione della prevedibilità in materia di politica di sicurezza. La polarizzazione tra la Russia e l'Occidente ha conseguenze negative per l'Europa, sia dal punto di vista economico che della politica di sicurezza.

In queste difficili circostanze sono emerse con chiarezza le opportunità correlate al carattere autonomo della politica estera svizzera. Durante la presidenza, nel 2014, la Svizzera ha saputo mediare soluzioni di compromesso nel quadro di intensi negoziati diplomatici, dimostrando la grande utilità dell'Organizzazione e contribuendo alla sua rivitalizzazione.

La credibilità della presidenza svizzera poggia su molteplici fattori. La Svizzera, quale Stato europeo che difende i valori occidentali senza essere membro né dell'UE né della NATO, può svolgere un ruolo specifico nell'ambito della promozione della pace. Ha libertà di azione e può fungere da intermediario in un contesto internazionale in crisi e caratterizzato da una crescente polarizzazione. In tale ottica può mettere a frutto la sua grande esperienza e la sua perizia e far valere la sua buona reputazione internazionale d'intermediario imparziale e competente.

La credibilità della Svizzera nel contesto della crisi ucraina poggia anche sul fatto che il Consiglio federale ha condannato l'annessione della Crimea da parte della Russia in quanto violazione del diritto internazionale, pur mantenendo aperti i canali del dialogo con Mosca. La Svizzera ha assunto una posizione credibile e indipendente anche in materia di politica sanzionatoria. Non ha ripreso le sanzioni decretate dall'UE contro la Russia, adottando però le misure necessarie per evitare che queste possano essere aggirate sul territorio svizzero.

Il bilancio della gestione della crisi ucraina da parte dell'OSCE varia a seconda della prospettiva di analisi. L'OSCE si è potuta affermare quale importante attore internazionale nella gestione della crisi anche grazie agli sforzi di mediazione svizzeri. È l'unico foro di dialogo permanente in cui tutti gli attori rilevanti continuano a dialogare. Ha contribuito in modo significativo ad allentare la tensione, continuando ad agire instancabilmente per giungere a una soluzione politica tramite lo strumento del dialogo inclusivo. La crisi ucraina ha tuttavia evidenziato anche i limiti dell'OSCE. La capacità di azione dell'OSCE è strettamente subordinata al sostegno e alla disponibilità al compromesso di tutti gli Stati partecipanti. L'Organizzazione, che non è dotata di poteri sanzionatori e coercitivi, non ha gli strumenti per imporre un cessate il fuoco o promuovere soluzioni politiche contro la volontà delle parti in conflitto. I punti di forza dell'OSCE sono nel contempo i suoi punti di debolezza.

Merita una valutazione positiva il fatto che, nonostante la crisi ucraina, la Svizzera sia riuscita a portare avanti le attività del suo programma di presidenza, definito nel 2013. Benché il bilancio dei vari ambiti tematici non sia uniforme, è importante sottolineare il fatto che la Svizzera non ha mai rinunciato a promuovere la cooperazione nel quadro dell'OSCE. In occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE del dicembre 2014 a Basilea, con la serie di decisioni e dichiarazioni adottate per consenso in ambiti importanti come la lotta al terrorismo, gli Stati partecipanti hanno evidenziato come anche in tempi di accresciuta tensione siano indispensabili proposte di soluzione improntate alla cooperazione, per affrontare opportunamente le sfide comuni in materia di politica di sicurezza.

Alla guida dell'OSCE la Svizzera è riuscita a offrire un valido contributo alla promozione della sicurezza e della cooperazione in Europa. In tal modo, ha soddisfatto un obiettivo cruciale della sua strategia di politica estera e, nel contempo, insieme all'OSCE, ha saputo consolidare un campo d'azione importante per lei. Con il suo impegno la Svizzera ha rafforzato ulteriormente la credibilità della sua politica estera ed è stata in grado di far valere la competenza e l'affidabilità della propria diplomazia. Gli interventi del presidente dell'OSCE al Consiglio di sicurezza dell'ONU, al Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE, in occasione del vertice NATO in Galles o nel quadro delle Conferenze degli ambasciatori di Berlino e Tallinn hanno contribuito ad accrescere a livello internazionale la consapevolezza che la Svizzera conduce una politica estera responsabile.

Grazie alla presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha inoltre avuto l'opportunità di intensificare le relazioni con numerosi Stati. I partenariati bilaterali e la forte rete multilaterale che

derivano dalla presidenza hanno una grande rilevanza per un attore indipendente come la Svizzera. La diplomazia svizzera ha maturato così una grande esperienza a tutti i livelli.

Complessivamente il Consiglio federale stila un bilancio positivo della presidenza svizzera dell'OSCE. La Svizzera ha dimostrato che anche e soprattutto nei periodi di crisi è in grado di fornire contributi specifici preziosi agli sforzi internazionali tesi a gestire i conflitti e le sfide comuni. La neutralità comporta anche una particolare responsabilità. Inoltre, un impegno della Svizzera a favore della pace e della sicurezza non giova solo alla comunità internazionale. È altresì e soprattutto nell'interesse della Svizzera.

Il presente rapporto finale sulla presidenza dell'OSCE ripercorre la candidatura della Svizzera e i lavori preparatori, ma soprattutto passa in rassegna le sue attività durante l'anno di presidenza. Fornisce inoltre indicazioni sulla gestione della presidenza a Berna e Vienna, sul sostegno politico interno a tale impegno straordinario di politica estera nonché sui costi. Il rapporto esamina infine i risultati della presidenza e illustra quale sarà l'impegno della Svizzera all'interno dell'OSCE al termine di questo anno presidenziale. Il rafforzamento della capacità di azione dell'OSCE resterà una priorità della politica estera svizzera anche nei prossimi anni.

## **2. Lavori preparatori in vista della presidenza**

### **2.1. Candidatura e partenariato con la Serbia**

Il 9 novembre 2011, su proposta del DFAE, il Consiglio federale ha deciso di presentare la candidatura della Svizzera alla presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nell'anno 2014. Con tale candidatura la Svizzera è stato il primo dei 57 Stati partecipanti dell'OSCE ad aspirare a un secondo mandato presidenziale. La candidatura è stata presentata congiuntamente alla Serbia, che mirava invece alla presidenza nel 2015. Il 7 dicembre 2011 il Consiglio dei ministri dell'OSCE ha approvato le presidenze della Svizzera nel 2014 e della Serbia nel 2015. La decisione è entrata in vigore il 10 febbraio 2012 allo scadere della cosiddetta «procedura del silenzio».

#### *Breve ritratto dell'OSCE*

L'OSCE è la maggiore organizzazione regionale per la sicurezza al mondo e raggruppa 57 Stati partecipanti dell'area euroatlantica ed eurasiatica.

– Istituita nel 1972/73 come Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), è stata ribattezzata nel 1994 Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

– Organizzazione regionale per la sicurezza conformemente al capitolo VIII della carta dell'ONU (Accordo regionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale)

– Sede: Vienna, Austria

– 57 Stati partecipanti (oltre a tutti gli Stati europei anche Stati Uniti, Canada, tutti gli Stati dell'ex Unione Sovietica e dal 2013 la Mongolia)

– 6 Stati del Mediterraneo partner della cooperazione (Egitto, Algeria, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia) nonché 5 Stati asiatici partner della cooperazione (Afghanistan, Giappone, Thailandia, Corea del Sud, Australia).



- Presidenza a rotazione annuale. 2013: Ucraina, 2014: Svizzera, 2015: Serbia, 2016: Germania, 2017: Austria
- Segretario generale: Lamberto Zannier (Italia)
- Budget annuale 2014: circa 142 milioni di euro (il 70 % dei quali destinato a missioni operative)
- Le decisioni sono adottate in base al principio del consenso
- Piano globale della sicurezza in tre dimensioni: dimensione politico-militare, dimensione economico-ambientale e dimensione umana (diritti umani, Stato di diritto e democrazia)
- 3 istituzioni indipendenti: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo a Varsavia, Rappresentante per la libertà dei mezzi di comunicazione a Vienna e Alto Commissario per le minoranze nazionali all'Aia
- Assemblea parlamentare
- 18 missioni operative nell'Europa del Sud-Est, nell'Europa dell'Est, nel Caucaso del Sud e in Asia centrale, di cui due create sotto la presidenza svizzera: missione speciale di osservazione in Ucraina, missione di osservazione in Russia presso due posti di confine russo-ucraini

#### *Ruolo centrale della presidenza*

Rispetto alla gestione di altre organizzazioni multilaterali, quella dell'OSCE non viene esercitata in primo luogo da organi permanenti come il segretariato, ma dal Paese di presidenza, il cui ministro degli esteri funge da presidente in carica. Quest'ultimo non assume solo la responsabilità politica dell'Organizzazione, ma ne dirige anche le attività esecutive quotidiane. Nomina i responsabili delle missioni operative e gestisce il budget. Presiede inoltre il Consiglio dei ministri OSCE, che è l'organo decisionale supremo dell'Organizzazione. L'ambasciatore del Paese che detiene la presidenza presiede il Consiglio permanente che si riunisce a scadenza settimanale a Vienna. Il presidente dell'OSCE definisce l'agenda dei lavori, discute gli affari che richiedono una decisione per consenso e imposta le attività da perseguire congiuntamente. Riveste infine un ruolo centrale nella gestione delle crisi.

Nell'esercizio delle sue funzioni viene coadiuvato dal predecessore e dal successore, formando la cosiddetta «troika dell'OSCE», e dal segretario generale. Nel 2014 la Svizzera ha svolto pertanto svariati compiti e assunto notevoli responsabilità, ma ha anche fruito, in veste di titolare della presidenza, di un ampio margine operativo.

Il progetto delle due presidenze consecutive è stato sviluppato nel secondo semestre 2011 e approvato dal Consiglio dei ministri dell'OSCE il 7 dicembre 2011 anche sulla base dei principi comuni che caratterizzano il partenariato con la Serbia. Tali principi prevedono tra l'altro la nomina di un incaricato speciale svizzero per i Balcani occidentali per la durata delle due presidenze, svizzera e serba. L'ambasciatore Gérard Stoudmann è stato nominato ambasciatore speciale per i Balcani occidentali per gli anni 2014 e 2015. La Svizzera e la Serbia hanno inoltre convenuto di designare, laddove possibile, incaricati speciali e incaricati personali del presidente in carica per una durata di due anni, allo scopo di garantire la massima continuità sul piano del personale. In tale prospettiva i due ambasciatori svizzeri Angelo Gnädinger e il colonnello Markus Widmer sono stati nominati rispettivamente per il Caucaso meridionale e per il gruppo di pianificazione di alto livello (cfr. n. 3.2.2) per il 2014 e il 2015. Come contropartita, l'ambasciatore serbo Radojko Bogojevic è stato nominato per due anni incaricato speciale per il conflitto transnistriano.

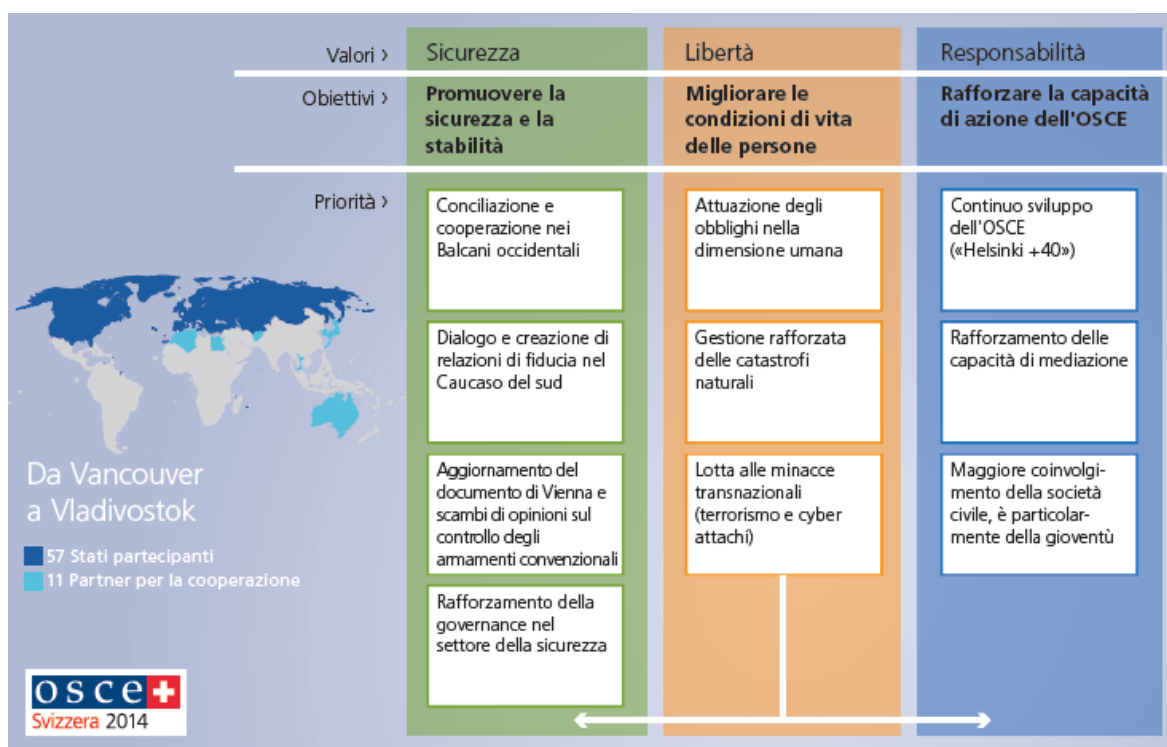
Nel corso del 2012 è stato elaborato un piano di lavoro comune biennale per definire gli ambiti tematici chiave che entrambe le presidenze, svizzera e serba, intendevano trattare in via prioritaria. Vi figurano temi quali la soluzione di crisi politiche e conflitti nell'area dell'OSCE, la lotta al terrorismo, il miglioramento dell'attuazione degli impegni nell'ambito

della dimensione umana e il rafforzamento della cooperazione con la società civile nonché misure per il consolidamento istituzionale dell'OSCE tramite un potenziamento delle sue capacità di mediazione, una ripartizione più chiara dei compiti tra il presidente e il segretario generale o l'introduzione di un ciclo di budget biennale. Il piano di lavoro ha fornito un quadro comune in cui inserire le priorità dei due Paesi nell'ottica di una maggiore continuità all'interno dell'OSCE.

## 2.2. Elaborazione delle priorità della presidenza svizzera dell'OSCE

La Svizzera ha fissato le priorità della sua presidenza all'interno di tale quadro basandosi su un'analisi delle esigenze più impellenti dell'OSCE nonché sulle tradizionali priorità della sua politica estera e di sicurezza e sugli impegni assunti in materia di politica di pace. La definizione delle priorità è stata effettuata dal capo del DFAE al termine di un'ampia consultazione di tutti i servizi interessati della Cancelleria federale, del DFAE, del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) nonché di colloqui con le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza e con la delegazione svizzera all'Assemblea parlamentare dell'OSCE. Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha preso atto delle priorità della presidenza svizzera dell'OSCE. Il 2 luglio 2013 il Consigliere federale Didier Burkhalter le ha illustrate di fronte al Consiglio permanente dell'OSCE a Vienna congiuntamente all'allora ministro degli esteri serbo Ivan Mrkic.

All'insegna del motto «Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente», la Svizzera ha formulato tre obiettivi per la sua presidenza: *primo*, fornire un contributo alla sicurezza in Europa; *secondo*, migliorare le condizioni di vita della gente; *terzo*, rafforzare la capacità di azione dell'OSCE. Ai fini del raggiungimento di questi tre obiettivi, la Svizzera ha definito dieci ambiti tematici prioritari.



La definizione di un numero relativamente elevato di priorità è il frutto di una scelta consapevole della Svizzera. Da un lato tale scelta intendeva recepire l'ampio concetto di sicurezza dell'OSCE, che costituisce uno dei punti di forza dell'Organizzazione e presenta parallelismi con l'ampio approccio in materia di sicurezza della politica estera svizzera (sicurezza umana e sicurezza internazionale), dall'altro teneva conto delle esperienze delle presidenze precedenti, che mostrano come i progressi in singoli temi siano difficilmente prevedibili e siano subordinati alla cooperazione e alla disponibilità al compromesso di tutti i 57 Stati OSCE.

### **2.3. Istituzione della task force OSCE e ampliamento della rappresentanza svizzera a Vienna**

Nel maggio 2012 il DFAE ha avviato la costruzione delle strutture destinate a preparare e gestire la presidenza svizzera dell'OSCE. In tale contesto è stata adottata la decisione chiave di subordinare la task force direttamente al capo del DFAE per garantire percorsi decisionali brevi. Nell'agosto 2012 un nucleo centrale composto da quattro persone ha dato avvio ai lavori di preparazione degli affari.

Nell'agosto 2013 è stata istituita una task force di 19 persone operativa a Berna e la rappresentanza permanente svizzera presso l'OSCE a Vienna è stata ampliata a 24 persone. Un ambasciatore supplementare è stato inviato a Vienna a dirigere la missione ONU per consentire al capo della missione di Vienna di concentrarsi sulla presidenza dell'OSCE. Sono inoltre stati reclutati diplomatici di grande esperienza del DFAE e altri esperti. Nella costituzione dei team occorre garantire la presenza di esperti di singoli temi (politica di sicurezza, questioni economiche, diritti dell'uomo) e assorbire i picchi lavorativi conoscitori delle principali regioni interessate da conflitti nell'area OSCE (Balceni, Caucaso, Asia centrale), e soprattutto assicurare capacità gestionali sufficienti ad assorbire i picchi lavorativi. Sul piano della dotazione di personale, la presidenza svizzera non ha presentato grandi differenze rispetto alle presidenze precedenti. Era importante soprattutto garantire dimensioni della task force e della delegazione a Vienna tali da riuscire a far fronte anche a eventuali compiti imprevisti che si sarebbero potuti presentare durante l'anno di presidenza.

La presidenza svizzera è stata caratterizzata da una stretta collaborazione con i vari servizi del DFAE (Gabinetto del capo di dipartimento, Informazione DFAE, Direzione del diritto internazionale pubblico, Direzione dello sviluppo e della cooperazione, Direzione degli affari europei, Divisione Sicurezza umana, Divisione Europa e Asia centrale, Divisione Politica di sicurezza) e altri servizi dell'Amministrazione federale (in particolare Cancelleria federale, DDPS, DFGP e Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC). Durante l'anno di presidenza il DDPS ha distaccato rappresentanti presso la task force a Berna e la missione a Vienna.

In vista della presidenza è inoltre stata rafforzata in modo mirato la presenza di Svizzere e Svizzeri nei posti chiave all'interno dell'OSCE e delle sue strutture. L'ambasciatore Peter Burkhardt dirige dall'estate 2013 la missione OSCE in Serbia, Markus Müller è a capo della missione OSCE in Tagikistan, l'ambasciatore Fred Tanner è consigliere del segretario generale OSCE a Vienna e altri cinque cittadine e cittadini svizzeri ricoprono varie posizioni all'interno delle strutture OSCE. Nell'anno di presidenza Alexander Hug ha inoltre assunto la supplenza del capo della neo-istituita missione di osservazione in Ucraina. Durante la presidenza questi svizzeri hanno contribuito a garantire un'intensa comunicazione e uno scambio informale con importanti istituzioni e missioni operative dell'OSCE. Sono inoltre stati designati incaricati speciali svizzeri della presidenza per le

principali aree di crisi: l'ambasciatore Angelo Gnädinger per il Caucaso meridionale, Gérard Stoudmann per i Balcani occidentali nonché Tim Guldemann e Heidi Tagliavini per l'Ucraina.

## **3. La presidenza svizzera nel 2014**

### **3.1. Gestione della crisi ucraina**

La crisi ucraina ha fortemente caratterizzato il lavoro della presidenza svizzera dell'OSCE, rivelandosi una grande sfida per la diplomazia svizzera, ma anche, nel contempo, un'opportunità per impiegare efficacemente gli strumenti a disposizione dell'OSCE in un conflitto che molti considerano come il più acuto confronto politico del 21° secolo nel continente europeo.

La prima fase della crisi, tra l'autunno 2013 e il febbraio 2014, è stata segnata prevalentemente da uno scontro interno al Paese tra i dirigenti ucraini vicini al presidente Wiktor Janukowitsch e il movimento di protesta che aveva eletto sede nella *Maidan Nesaleschnosti* (it: piazza dell'Indipendenza) a Kiev. Le manifestazioni hanno preso il via in particolare dopo la decisione del Governo allora al potere di non ratificare l'accordo di associazione con l'Unione europea, che prevedeva la realizzazione di un accordo di libero scambio globale, preferendogli un maggiore avvicinamento politico ed economico alla Russia. Il carattere inizialmente pacifico delle manifestazioni è stato via via offuscato da atti di violenza e da notizie che riferivano di maltrattamenti sempre più frequenti su dimostranti e giornalisti da parte di unità della polizia speciale.

Alla luce di questa escalation il presidente dell'OSCE Didier Burkhalter ha intensificato i suoi contatti diplomatici e ha incontrato il primo ministro ucraino Mykola Asarow il 24 gennaio 2014 a margine del Forum economico mondiale di Davos, il ministro degli esteri ucraino Leonid Koschara il 1° febbraio 2014 a margine della Conferenza sulla sicurezza di Monaco e il presidente Wiktor Janukowitsch il 7 febbraio 2014 in occasione delle Olimpiadi invernali di Soci. Nel corso di questi incontri ha offerto l'appoggio dell'OSCE per le questioni inerenti ai diritti umani, alle minoranze nazionali e alla libertà dei media nonché per favorire il dialogo tra Governo e opposizione. Il Governo ucraino non ha tuttavia accolto le proposte dell'OSCE.

Il 16 febbraio 2014 il capo dell'OSCE è riuscito a conseguire un primo successo puntuale nella mediazione tra le parti: i dimostranti di Maidan si sono infatti dichiarati disposti a sgomberare gli edifici occupati, una volta approvata dal Parlamento la legge sull'amnistia. L'ambasciatore svizzero a Kiev ha mediato, in veste di rappresentante dell'OSCE, la restituzione alle autorità cittadine del municipio di Kiev occupato dai dimostranti.

Dopo la sanguinosa escalation di violenza a Maidan, durante la quale alcuni cecchini avevano sparato sulla folla uccidendo alcune persone, il 21 febbraio 2014 i tre ministri degli esteri di Germania, Francia e Polonia sono riusciti, insieme con un emissario russo, a raggiungere un accordo tra il presidente e l'opposizione su nuove elezioni anticipate e sull'adozione di una serie di misure volte a ridurre la tensione. Quella stessa notte, tuttavia, il presidente Janukowitsch si è rifugiato in Russia. Il Parlamento ucraino ha quindi formato un Governo di transizione guidato dal primo ministro Jazeniuk, l'ex primo ministro Julia Timoschenko è stata liberata e la Costituzione del 2004 è ritornata in vigore.

Il 24 febbraio 2014 il presidente dell'OSCE ha illustrato davanti al Consiglio di sicurezza dell'ONU un ampio pacchetto di misure destinate a stabilizzare la situazione in Ucraina. Ha nominato l'ambasciatore Tim Guldemann suo inviato speciale in Ucraina e ha chiesto

la rapida creazione di una missione dell'OSCE sui diritti umani per fare luce su eventuali crimini commessi durante la protesta di Maidan nonché l'istituzione di un gruppo di contatto internazionale al cui interno i principali attori coordinassero le loro politiche di stabilizzazione dell'Ucraina. Lo stesso giorno Tim Guldemann è giunto a Kiev e nella settimana successiva ha ottenuto l'approvazione del Governo di transizione di Kiev sulla creazione di una missione dell'OSCE sui diritti umani, sulla visita del rappresentante dell'OSCE per la libertà dei mezzi di comunicazione e dell'Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali e sull'osservazione elettorale dell'OSCE in occasione delle elezioni presidenziali anticipate. Il 28 febbraio 2014 il Consiglio federale ha disposto il blocco in Svizzera di eventuali valori patrimoniali dell'ex presidente ucraino e delle persone a lui vicine per evitare la sottrazione di beni di proprietà dello Stato ucraino. Dalla fine del 2013 non sono state più concesse autorizzazioni all'esportazione di materiale bellico in Ucraina e all'inizio di marzo 2014 il blocco è stato esteso alla Federazione Russa.

Il 1° marzo 2014 uomini armati hanno occupato edifici pubblici nella penisola di Crimea, ponendola dopo pochi giorni sotto il loro controllo; hanno sostituito i dirigenti politici e organizzato un cosiddetto «referendum» sull'annessione alla Russia. Il 18 marzo la Russia ha proclamato l'annessione della Crimea. L'Unione europea, gli Stati Uniti e altri Paesi hanno risposto a questo atto con una serie di sanzioni, inasprite a varie riprese nei mesi successivi, alle quali la Russia ha risposto in parte adottando delle controsanzioni. Con gli avvenimenti in Crimea e la successiva annessione della penisola, la crisi ucraina è entrata nella sua seconda fase, diventando un conflitto internazionale.

Il 18 marzo il presidente dell'OSCE ha condannato l'annessione russa definendola una violazione del diritto internazionale pubblico e dell'Atto finale di Helsinki, documento costitutivo dell'OSCE. Ha inoltre lanciato un appello alla ricerca di soluzioni attraverso un dialogo aperto e trasparente. Anche il Consiglio federale ha condannato l'annessione della Crimea da parte della Russia e il 2 aprile 2014 ha deciso di adottare tutte le misure necessarie a evitare che il territorio svizzero venga utilizzato per aggirare le sanzioni.

Il 21 marzo 2014 il Consiglio permanente dell'OSCE ha approvato il mandato di una missione speciale di osservazione in Ucraina. Osservatori civili disarmati dell'OSCE hanno ricevuto l'incarico di riferire sugli sviluppi politici, in particolare in relazione alla sicurezza, ai diritti umani e alle problematiche delle minoranze e di promuovere il dialogo sul posto. L'obiettivo della missione è contribuire a eliminare le tensioni e a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza e a monitorare e favorire l'attuazione di tutti i principi e gli impegni dell'OSCE. Questa decisione, che presupponeva il consenso dei 57 Stati partecipanti dell'OSCE, è stata preceduta da intensi negoziati condotti dalla presidenza dell'Organizzazione a Vienna e in altre importanti capitali e da numerosi colloqui telefonici del presidente in carica, tra gli altri con il presidente russo Vladimir Putin. I primi osservatori dell'OSCE erano operativi a Kiev già 48 ore dopo la decisione consensuale.

La missione speciale di osservazione in Ucraina (SMM) è divenuta rapidamente, nella gestione della crisi, uno strumento centrale della comunità internazionale, per la quale agisce da «occhi e orecchie» garantendo tramite i suoi resoconti quotidiani un'informazione indipendente e fedele da dieci regioni dell'Ucraina, incluse quelle contese di Luhansk e Donetsk nell'Est del Paese. L'OSCE è così l'unica organizzazione internazionale ad avere una presenza rilevante nelle regioni del Paese interessate dal conflitto. Dalla ratifica del Protocollo di Minsk e del Memorandum di Minsk nel settembre 2014 e dall'adozione di un ulteriore pacchetto di misure nel febbraio 2015, l'SMM svolge inoltre un ruolo importante nell'applicazione di questi documenti. Nel 2014, tredici Svizzere e Svizzeri si sono impegnati nell'SMM e due nella missione di osservazione delle

frontiere. La Svizzera ha inoltre sostenuto l'SMM con un contributo di 2,9 milioni di franchi divenendone il patrocinatore principale.

Nel marzo e nell'aprile 2014 gruppi armati hanno occupato numerosi edifici pubblici in varie città dell'Est dell'Ucraina e hanno eretto blocchi stradali. I principali portavoce provenivano apparentemente dalla Russia. Le truppe ucraine, appoggiate da associazioni di volontari in parte operanti in modo autonomo, sono passate al contrattacco. La violenta escalation del conflitto nell'Est dell'Ucraina, che alla fine del 2014 aveva causato oltre 4700 vittime e costretto alla fuga centinaia di migliaia di persone, ha segnato la terza e sino a oggi più sanguinosa fase della crisi ucraina. L'SMM ha riferito su questi avvenimenti, ma non ha potuto evitarli.

Il sequestro a fine maggio 2014 di otto collaboratori dell'SMM, tra cui uno Svizzero, da parte di forze separatiste, ha limitato la libertà di movimento della missione. Il rilascio senza condizioni di questi ostaggi è stato raggiunto solo dopo oltre un mese di intensi negoziati con gli attori sul posto e di contatti diplomatici a tutti i livelli.

Il 17 aprile 2014 Ucraina, Federazione Russa, Stati Uniti e Unione europea hanno concordato a Ginevra una dichiarazione congiunta che prevede la rinuncia alla violenza, il disarmo di gruppi armati illegalmente, la restituzione di edifici e piazze occupati e un processo costituzionale trasparente e inclusivo accompagnato da un ampio dialogo nazionale. La missione speciale di osservazione dell'OSCE ha svolto un ruolo guida nella realizzazione di questi traguardi.

La lentezza dei progressi compiuti nonostante gli sforzi volti ad attenuare la crisi ha indotto la presidenza svizzera a sottoporre alle quattro parti coinvolte rappresentate a Ginevra una road map che prevede misure concrete e un maggiore sostegno dell'OSCE all'attuazione della Dichiarazione di Ginevra. In occasione della visita del presidente della Confederazione Burkhalter a Mosca il 7 maggio 2014, il presidente Wladimir Putin ha commentato per la prima volta positivamente le elezioni presidenziali anticipate in Ucraina («un passo nella giusta direzione»), la cui legittimità era sempre stata messa in discussione dalla Russia, e si è espresso a favore di un dialogo nazionale.

Sempre in occasione di tale visita il presidente Putin ha inoltre esortato pubblicamente le autoproclamate Repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk a rinviare il referendum sull'indipendenza. Le forze separatiste non hanno dato seguito alla richiesta e Putin si è limitato a dichiarare di «rispettare» (e non, quindi, di «riconoscere») il risultato del referendum popolare. Il presidente dell'OSCE ha definito il referendum anticostituzionale e come tale illegale.

Onde promuovere il dialogo nazionale in Ucraina, il presidente dell'OSCE ha nominato l'ambasciatore Wolfgang Ischinger suo incaricato, affidandogli il compito di tenere in tutta l'Ucraina dibattiti sul tema dell'unità nazionale in tavole rotonde che sono state organizzate dal Governo ucraino, prima delle elezioni presidenziali anticipate, con il sostegno dell'OSCE. Da tre tornate di dibattiti, che hanno visto la partecipazione di attori provenienti da tutti gli schieramenti politici e di rappresentanti della società civile di tutte le regioni del Paese, è scaturita una dichiarazione d'intenti contenente misure sulla riforma della Costituzione, sulla decentralizzazione, sulla riforma degli organi di sicurezza e sullo statuto della lingua russa. Queste misure sono state appoggiate da una grande maggioranza del Parlamento allora in carica. Dopo le elezioni presidenziali ucraine, il presidente dell'OSCE ha più volte invitato alla ripresa del dialogo nazionale. Alla fine della presidenza svizzera il Governo ucraino non aveva tuttavia ancora previsto alcuna misura in questo senso.

Il 25 maggio 2014 Petro Poroschenko ha vinto a chiara maggioranza le elezioni presidenziali già al primo turno. La missione di osservazione elettorale dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) – la più grande nella storia dell'OSCE con oltre 1300 osservatori – ha riferito che il processo elettorale si è svolto in gran parte conformemente agli impegni assunti a livello internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali. In Crimea e in singole regioni dell'Est dell'Ucraina alcuni elettori non hanno tuttavia potuto partecipare alle elezioni o sono riusciti a votare solo con difficoltà. Una seconda missione di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR, inviata per le elezioni parlamentari anticipate del 26 ottobre 2014, è giunta nel suo rapporto preliminare a una conclusione molto simile. Di entrambe le missioni hanno fatto parte rappresentanti dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, del Consiglio d'Europa, del Parlamento europeo e della NATO.

Due settimane dopo il suo insediamento, il presidente Poroschenko ha presentato un piano di pace di ampio respiro. A margine dell'evento commemorativo dello sbarco alleato in Normandia del 1944, la cancelliera federale tedesca Angela Merkel e i presidenti di Francia, Ucraina e Russia hanno avuto colloqui sulla situazione in Ucraina. Il giorno successivo, il 7 giugno 2014, il presidente Poroschenko ha istituito il cosiddetto gruppo di contatto trilaterale in cui sono rappresentati Ucraina, Russia e la presidenza dell'OSCE. Il capo dell'OSCE ha nominato l'ambasciatore Heidi Tagliavini inviata speciale per il gruppo, che si riunisce principalmente a Kiev e ha frequenti colloqui anche con i rappresentanti dei separatisti nell'Est dell'Ucraina. Il gruppo di contatto trilaterale si è imposto come unico organo permanente per la soluzione di questioni urgenti nell'ottica di una soluzione politica del conflitto. Non ha solo creato un canale di dialogo diretto tra Russia e Ucraina, ma grazie a riunioni e videoconferenze comuni, ha anche aperto un ulteriore canale di dialogo diretto e formale con i rappresentanti dei separatisti. In collaborazione con l'SMM, il gruppo di contatto trilaterale ha fornito un importante contributo nel favorire lo scambio di prigionieri o nel negoziare l'accesso della missione internazionale di accertamento dopo la catastrofe aerea della Malaysia Airlines. Dall'autunno 2014 l'attuazione degli accordi di Minsk è al centro delle discussioni.

Il 2 luglio 2014 i ministri degli esteri di Ucraina, Federazione Russa, Francia e Germania hanno rilasciato, dopo un incontro a Berlino, una dichiarazione congiunta nel cosiddetto formato Normandia, nella quale hanno espresso soddisfazione, tra l'altro, per la disponibilità della Federazione Russa di invitare osservatori dell'OSCE a due posti di frontiera al confine russo-ucraino. Questa missione di osservazione è stata istituita ufficialmente il 24 luglio 2014 dal Consiglio permanente dell'OSCE dopo una decisione consensuale. Il mandato della missione è già stato prolungato a più riprese. Vari Stati partecipanti chiedono di estenderlo in termini geografici e di personale anche ad altri posti di confine. Finora la richiesta non ha ancora ottenuto il consenso necessario.

Il 17 luglio 2014 il volo passeggeri della Malaysia Airlines MH17 è stato abbattuto mentre sorvolava la regione orientale dell'Ucraina. L'aereo è caduto in una zona controllata dai separatisti e questo ha reso molto difficile il recupero dei corpi e lo svolgimento delle indagini. Su richiesta del presidente dell'OSCE, la Svizzera ha offerto il suo aiuto nel recupero e nell'identificazione delle vittime. Tra le 298 persone decedute non c'erano cittadini svizzeri, ma tre passeggeri avevano il loro domicilio e parenti in Svizzera. Il 20 luglio 2015 un distaccamento avanzato della DVI (*Disaster Victim Identification*) svizzera si è recato a Charkow. Poiché la maggioranza delle vittime erano neerlandesi, l'Ucraina ha delegato la gestione del processo di identificazione ai Paesi Bassi. A questo scopo le salme dovevano esse trasportate nei Paesi Bassi. Il distaccamento avanzato della DVI ha coadiuvato le autorità locali e quelle neerlandesi nella preparazione delle vittime per il trasporto. Anche in questa imprevista situazione di crisi la Svizzera ha mostrato la sua capacità di individuare rapidamente soluzioni concrete e praticabili.

Il 5 settembre 2014 è stato ratificato a Minsk, nell'ambito del gruppo di contatto trilaterale, un Protocollo che definisce le prossime tappe dell'attuazione del piano di pace del presidente ucraino Poroschenko e delle iniziative del presidente Putin. In concomitanza con la ratifica del Protocollo è entrato in vigore lo stesso giorno il cessate il fuoco. Il 19 settembre 2014 tutti i firmatari del Protocollo di Minsk hanno ratificato un memorandum per la sua ulteriore applicazione. Come già accaduto per l'attuazione di altre iniziative diplomatiche, la missione speciale di osservazione dell'OSCE ha nuovamente svolto un ruolo centrale: è stata incaricata di monitorare il rispetto del cessate il fuoco. In seguito a un'intesa bilaterale gli stati maggiori ucraino e russo hanno inviato alcuni ufficiali nell'Est dell'Ucraina per sorvegliare congiuntamente una zona di sicurezza di 30 chilometri lungo la cosiddetta linea di contatto situata tra le posizioni delle due parti e registrare eventuali violazioni del cessate il fuoco. L'SMM collabora con tale struttura, denominata Joint Centre for Control and Coordination (JCCC), e riferisce regolarmente sul suo operato.

Alla fine del 2014 l'SMM sotto la direzione dell'ambasciatore turco Ertugrul Apakan – il cui sostituto è lo svizzero Alexander Hug – disponeva di oltre 350 osservatori internazionali (di cui 11 di nazionalità svizzera). Dopo l'inizio del cessate il fuoco del 5 settembre 2014, la missione ha costantemente esteso la sua presenza in particolare nell'Est dell'Ucraina per svolgere le sue attività, tra cui quella di monitorare il rispetto del cessate il fuoco. Nell'anno di presidenza la Svizzera ha sostenuto la missione con un sostanziale contributo finanziario di 2,9 milioni di franchi. Dal novembre 2014 le capacità tecniche della missione sono state rafforzate grazie all'arrivo di droni da ricognizione, il cui impiego è stato tuttavia parzialmente limitato dalle difficili condizioni meteorologiche e dai tentativi di abbattimento e disturbo elettronico. Il sostegno in termini finanziari e di personale da parte della Svizzera all'SMM, alla missione di monitoraggio delle frontiere dell'OSCE, al gruppo di contatto, alla missione di osservazione elettorale e ad altri impegni assunti in Ucraina dalla presidenza dell'OSCE hanno potuto essere sovvenzionati grazie a un credito supplementare urgente di oltre sei milioni di franchi approvato dalle Camere federali nel settembre 2014.

Per quanto riguarda l'attuazione dei documenti di Minsk il cessate il fuoco è rimasto fragile. Sono invece stati fatti dei progressi per quanto riguarda la liberazione dei prigionieri. L'SMM ha monitorato il rilascio di almeno 500 persone. Il 2 novembre 2014 questo processo ha tuttavia registrato un passo indietro dopo lo svolgimento da parte di gruppi armati illegalmente di «elezioni» non conformi agli accordi di Minsk. Anche nel 2015 la Svizzera continua a impegnarsi in favore della soluzione della crisi ucraina nell'ambito della troika dell'OSCE, composta da Serbia, Svizzera e Germania, nonché in stretta collaborazione con la presidenza serba. La rappresentante della presidenza dell'OSCE all'interno del gruppo di contatto trilaterale, l'ambasciatore Heidi Tagliavini, ricopre tale funzione anche nel 2015. Parallelamente nel 2015 la Svizzera rafforza il proprio impegno bilaterale per la promozione dello sviluppo e della pace in Ucraina.

Sotto la presidenza della Svizzera l'OSCE è riuscita a impiegare in modo mirato molti degli strumenti a sua disposizione. L'osservazione e i resoconti indipendenti dell'SMM hanno contribuito direttamente ad attenuare la tensione in una situazione fortemente caratterizzata dallo scambio di accuse reciproche. La missione di monitoraggio delle frontiere in Russia ha consentito di creare una trasparenza puntuale in un contesto estremamente delicato. Il gruppo di contatto trilaterale, le missioni di intermediazione degli incaricati speciali Tagliavini e Guldemann, la diplomazia della crisi attuata da parte del presidente dell'OSCE e l'impegno a favore di un dialogo nazionale in Ucraina hanno permesso più volte di trovare compromessi e di facilitare passi avanti. Le missioni di osservazione elettorale, la missione sui diritti umani congiunta dell'ODIHR e dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali (ACMN) all'inizio dell'anno e la diplomazia silenziosa dell'ACMN e del rappresentante per la libertà dei mezzi di comunicazione



hanno fornito nei momenti critici un apporto importante al rafforzamento del fragile Stato ucraino. Per tutto l'anno il Consiglio permanente di Vienna ha svolto un ruolo di piattaforma di dialogo, consentendo ai 57 Stati partecipanti di dare vita ad uno scambio, seppur spesso polarizzato, sulla crisi ucraina. Lo sviluppo della crisi ha evidenziato i limiti dell'influenza dell'OSCE. Ogniqualvolta infatti le parti in conflitto hanno dimostrato una benché minima disponibilità ad attenuare il conflitto, l'OSCE è stata in grado di favorire compromessi e rafforzare la loro attuazione. Nei momenti in cui a dominare sono stati invece la logica dell'escalation e il potere militare, anche gli sforzi pacificatori dell'OSCE si sono scontrati con i propri limiti.

Nel contesto della crisi ucraina l'OSCE è riuscita, sotto la presidenza svizzera, a dimostrare la grande importanza che riveste per la sicurezza e la cooperazione in Europa. La crescente polarizzazione tra la Russia e l'Occidente non ha tuttavia risparmiato l'OSCE, limitandone il margine di manovra e complicandone l'operato. Le decisioni consensuali sull'istituzione della missione di osservazione speciale in Ucraina e sulla missione di osservazione al confine russo-ucraino hanno tuttavia ribadito la capacità di azione di questa Organizzazione nonostante le tensioni internazionali. Hanno inoltre evidenziato che è ancora possibile individuare soluzioni condivise.

### **3.2. Attuazione delle priorità svizzere**

La crisi ucraina ha dominato la percezione pubblica della presidenza svizzera dell'OSCE, ma la Svizzera ha continuato a lavorare costantemente anche all'attuazione delle dieci priorità precedentemente definite. Malgrado i consistenti sforzi aggiuntivi richiesti dalla gestione della crisi, la buona preparazione alla presidenza ha consentito di portare avanti le attività pianificate per la promozione delle altre priorità. Il bilancio varia a seconda degli ambiti tematici. La perdita di fiducia e la polarizzazione politica che hanno accompagnato la crisi ucraina hanno avuto ripercussioni anche sui lavori dell'OSCE, seppur in misura diversa.

#### **3.2.1. Riconciliazione e cooperazione nei Balcani occidentali**

Sia l'OSCE che la Svizzera sono attive da molti anni nei Balcani occidentali. Era quindi logico che questa regione diventasse una delle aree prioritarie della presidenza dell'OSCE. Nel quadro dell'Organizzazione la Svizzera si è adoperata a favore di un rafforzamento della cooperazione regionale e di un avanzamento del processo di riconciliazione. Didier Burkhalter, presidente dell'OSCE, ha nominato l'ambasciatore Gérard Stoudmann incaricato speciale per i Balcani occidentali. Tramite contatti ad alto rango, frequenti viaggi diplomatici e opera di mediazione, Stoudmann ha sostenuto il processo di normalizzazione nel nord del Kosovo, la cooperazione regionale, l'integrazione delle minoranze, il consolidamento della fiducia, la riconciliazione e lo svolgimento di elezioni.

Il viaggio che il 24 e 25 aprile ha condotto il presidente della Confederazione Didier Burkhalter in qualità di capo dell'OSCE in Serbia, Albania e Kosovo ha avuto tre obiettivi prioritari: primo, garantire il necessario sostegno politico da parte dell'OSCE al processo di normalizzazione della situazione nel nord del Kosovo e dimostrare l'importanza dell'OSCE nell'applicazione dello storico accordo concluso tra Belgrado e Pristina nell'aprile 2013. Secondo, promuovere la riconciliazione nella regione, e in particolare la soluzione della questione delle persone disperse. Terzo, affrontare ad alto livello il tema dell'intensificazione della cooperazione regionale. La presidenza svizzera ha sostenuto il

ruolo dell'OSCE nelle elezioni parlamentari dell'8 giugno nel nord del Kosovo, che per la prima volta hanno potuto svolgersi sull'intero territorio nazionale. L'OSCE ha sostenuto in particolare l'organizzazione delle elezioni nei quattro comuni situati a nord del Paese. D'intesa con l'Unione europea e la Serbia ha inoltre esteso le sue attività nel nord del Kosovo, garantendo la formazione della polizia serbo-kosovara e delle nuove autorità comunali elette e, di conseguenza, la loro integrazione nell'apparato giuridico del Kosovo.

Grazie al sostegno dell'incaricato speciale svizzero, il 29 agosto 2014 i quattro presidenti di Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia hanno ratificato una dichiarazione storica sul ruolo degli Stati nella questione delle persone disperse. Questa firma rappresenta un passo importante nel processo di riconciliazione regionale e spiana la strada a un ulteriore miglioramento della cooperazione regionale. La Serbia ha definito i Balcani occidentali un punto prioritario della sua presidenza dell'OSCE e viene sostenuta anche nel 2015 dall'incaricato speciale svizzero per i Balcani occidentali.

### **3.2.2. Dialogo e consolidamento della fiducia nel Caucaso del Sud**

I conflitti irrisolti del Nagorno Karabach (Azerbaijan) e delle regioni georgiane dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia gravano da oltre venti anni sullo sviluppo del Caucaso del Sud. Sulla base delle sue esperienze in questa regione la Svizzera si era posta come obiettivo, per il periodo di presidenza dell'OSCE, di dare nuovi impulsi alla soluzione dei conflitti ancora aperti nella regione, di rafforzare la base di fiducia tra le parti in conflitto e di favorire gli scambi tra le società civili.

L'ambasciatore Angelo Gnädinger è stato nominato dal presidente dell'OSCE incaricato speciale per il Caucaso del Sud e continua a esercitare questa funzione anche sotto la presidenza serba, garantendo una continuità che viene apprezzata sia dalle parti in conflitto sia dai mediatori. Gnädinger rappresenta l'OSCE in qualità di mediatore nei colloqui di Ginevra sul conflitto in Georgia e coadiuva gli sforzi del gruppo di Minsk dell'OSCE volti a una composizione del conflitto del Nagorno Karabach. Le tensioni in Ucraina hanno reso più arduo il dialogo tra l'Occidente e la Russia sulle possibilità di una soluzione alla situazione del Caucaso del Sud.

Dopo due difficili tornate dei colloqui di Ginevra nella prima metà del 2014 sul conflitto in atto nelle regioni georgiane dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia, le intense consultazioni svoltesi in estate hanno consentito di garantire il prosieguo dei negoziati. A partire dall'autunno sono inoltre ripresi i lavori per la stesura di una «dichiarazione sulla rinuncia alla violenza». Il 10 dicembre 2014 anche Tiflis e Suchumi si sono dette disposte a una cooperazione nell'ambito dei beni culturali colpiti dalla guerra. Si tratta del primo progetto che l'OSCE riesce ad attuare in Abcasia dalla guerra dell'agosto 2008.

Nel 2014 il sistema messo a punto per evitare e regolamentare incidenti al confine amministrativo tra Georgia e Ossezia del Sud ha funzionato perfettamente, contribuendo a stabilizzare la situazione della sicurezza. La cooperazione pragmatica tra gli attori della sicurezza di entrambe le parti in conflitto ha consentito di fare rapidamente luce su vari arresti e incidenti penalmente rilevanti, migliorando anche notevolmente il clima di lavoro. Il contributo dell'incaricato speciale Gnädinger ha reso per esempio possibile in aprile il rilascio entro 24 ore di tre giornalisti georgiani arrestati al confine amministrativo con l'Ossezia del Sud. Una proposta della Svizzera volta a fare luce sul destino delle persone scomparse è stata accolta in linea di massima positivamente sia a Tiflis sia a Tskhinvali (Ossezia del Sud). Nel 2014 ai confini amministrativi non si sono fortunatamente verificati incidenti mortali.

Sotto la presidenza svizzera sono stati organizzati anche vari incontri tra abitanti della Georgia, della Russia, dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud, fra cui artisti, giovani e rappresentanti delle autorità. Nell'Ossezia del Sud la presidenza svizzera ha anche lanciato un piccolo progetto che prevede l'impiego di un autofurgone per garantire alle persone anziane che vivono in paesini isolati l'approvvigionamento di generi alimentari. È il primo progetto svizzero nell'Ossezia del Sud dalla guerra del 2008. Nel corso del conflitto del Nagorno Karabach è stato segnalato, in particolare nella prima metà dell'anno, un numero eccezionalmente alto di incidenti mortali lungo la linea del cessate il fuoco tra Armenia e Azerbaigian. Sembra che complessivamente nel 2014 almeno 60 persone vi abbiano perso la vita. Nonostante il compito del rappresentante personale del presidente dell'OSCE per il Nagorno Karabach, Andrzej Kasprzyk, e dei tre copresidenti del gruppo di Minsk (Stati Uniti, Russia e Francia), sia stato reso più difficile da questi episodi, si è comunque rivelato costruttivo ed è stato efficacemente sostenuto dal gruppo di pianificazione di alto livello (HLPG) posto in quel periodo sotto la direzione della Svizzera.

L'HLPG è stato istituito nel 1994 con il compito di preparare, per la presidenza OSCE, un piano per un'operazione multilaterale di mantenimento della pace nel Nagorno Karabach. Poiché a tutt'oggi non è stato raggiunto alcun accordo di pace, non è ancora stato possibile metterlo in atto e negli ultimi anni il gruppo ha finito per essere relegato in secondo piano. Il sostegno fornito dalla presidenza svizzera, in particolare dalla missione a Vienna, ha consentito di riposizionare l'HLPG e di accrescerne sensibilmente la rilevanza all'interno dell'OSCE. La presentazione che l'HLPG ha organizzato di fronte al Consiglio permanente, congiuntamente ai copresidenti del gruppo di Minsk e al rappresentante personale del presidente dell'OSCE, ha consentito al gruppo di migliorare in modo marcato la collaborazione con tali importanti attori. Su invito del rappresentante personale, complessivamente il gruppo ha partecipato quattro volte alle osservazioni della linea di contatto, acquisendo informazioni preziose per la comprensione del conflitto e quindi per la pianificazione delle operazioni. La presidenza svizzera si è fortemente impegnata a favore del dialogo tra le parti in conflitto, i mediatori internazionali e la società civile. Il 26 maggio 2014 i copresidenti del gruppo di Minsk e gli esperti della società civile provenienti dalla regione si sono riuniti a Berna. Questo incontro ha segnato l'inizio della partecipazione dei mediatori internazionali e della presidenza svizzera a un gruppo di contatto informale sul Nagorno Karabach composto da esperti della regione.

In occasione della visita del giugno 2014 nel Caucaso del Sud, il presidente dell'OSCE in carica ha promosso l'idea di intensificare e strutturare il processo negoziale del conflitto nel Nagorno Karabach. Attualmente il processo di mediazione si snoda essenzialmente attraverso una serie di incontri puntuali dei presidenti e dei ministri degli esteri di Armenia e Azerbaigian. La proposta svizzera è stata accolta positivamente dai media e dai copresidenti e rimane all'ordine del giorno dei colloqui. Il 4 settembre 2014 il ministro degli esteri statunitense John Kerry l'ha discussa in Galles a margine del vertice NATO con i presidenti di Armenia e Azerbaigian e il 27 ottobre 2014 il presidente francese Hollande l'ha nuovamente tematizzata a Parigi con entrambe le parti in causa. Come nel caso della bozza sul processo negoziale strutturato, l'incaricato speciale della Svizzera fornirà spunti di contenuto per il processo di Minsk anche nel 2015.

#### *Mediazione della presidenza dell'OSCE in Moldavia e Transnistria*

Nel 2014, all'ombra della crisi ucraina e dei conflitti nel Caucaso, il presidente dell'OSCE ha svolto un ruolo di mediazione anche in un terzo conflitto nel territorio dell'ex Unione sovietica: quello tra la Repubblica di Moldavia e la regione secessionista della Transnistria in cui l'OSCE svolge un'attività di mediazione dal 1992. La Svizzera ha nominato l'ambasciatore serbo Radojko Bogojevic incaricato speciale per tale conflitto. Con lo scoppio della crisi ucraina, questo conflitto dimenticato – retaggio della dissoluzione

dell'Unione Sovietica – è tornato sotto i riflettori con risultati contrastanti. Nel primo semestre dell'anno i negoziati sono riusciti a registrare piccoli successi: la tenacia degli sforzi diplomatici ha consentito di sopprimere dazi doganali e tasse unilaterali e di scongiurare la chiusura delle scuole delle minoranze di lingua rumena in Transnistria. L'intervento dell'incaricato speciale dell'OSCE ha consentito inoltre alla missione di monitoraggio delle frontiere inviata dall'Unione europea per la Repubblica di Moldavia e l'Ucraina di avere nuovamente contatti con i gruppi di lavoro che operano per l'adozione di misure destinate a consolidare la fiducia.

Per contro, le crescenti tensioni in Ucraina hanno avuto rapide ripercussioni sulla situazione tra la Repubblica di Moldavia e la Transnistria. Le cinque tornate di negoziati ufficialmente in programma sono state ridotte a due. La polarizzazione del contesto politico ha fatto tramontare l'interesse delle parti in conflitto per la ricerca di una soluzione. Grazie agli sforzi della presidenza dell'OSCE il dialogo è tuttavia proseguito e ha contribuito a prevenire ulteriori escalation.

Nonostante il difficile contesto, verso la fine dell'anno la presidenza svizzera è riuscita a far sì che le parti coinvolte nel processo riconoscessero la validità dei principi sui quali basare la ricerca di una soluzione della questione della Transnistria, incluso il rispetto dell'integrità territoriale della Repubblica di Moldavia. Una dichiarazione comune di tutti i 57 Stati partecipanti adottata dal Consiglio dei ministri di Basilea sostiene tale processo.

### **3.2.3. Aggiornamento del Documento di Vienna e scambi sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa**

Il documento di Vienna 2011 sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza obbliga gli Stati dell'OSCE a notificare reciprocamente esercitazioni e spiegamenti di truppe importanti, a fornirsi informazioni sui principali sistemi d'arma e di equipaggiamento e sul personale militare e ad accettare ispezioni e verifiche a essi connesse. Il Documento di Vienna riveste pertanto un ruolo significativo nella creazione di un clima di trasparenza e fiducia in Europa. La Svizzera, che si era posta l'obiettivo di promuovere un'applicazione globale del Documento di Vienna, si è adoperata per adeguarlo alla realtà militare del 21° secolo, sottolineando la necessità di porre al centro delle riflessioni sulla politica di controllo degli armamenti, invece dell'elemento puramente quantitativo, le capacità e le dottrine militari. La crisi ucraina ha tuttavia impedito di portare avanti in modo sostanziale questo adeguamento. A fronte della situazione attuale, il mantenimento del documento di Vienna nella sua forma odierna può comunque essere considerato un successo.

Dalla mancata ratifica del Trattato adattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE/A) del 1999 da parte degli Stati della NATO e dalla successiva sospensione dell'implementazione del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE) da parte della Russia nel dicembre 2007, i colloqui sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa sono stati interrotti. Anche i colloqui concernenti il mandato di intavolare futuri negoziati sull'ammodernamento del regime di controllo degli armamenti convenzionali in Europa, condotti a Vienna dal 2009, si sono arenati per mancanza di consenso già in occasione del Consiglio dei ministri del dicembre 2012 a Dublino. Una delle priorità della presidenza svizzera dell'OSCE, gli «Scambi di opinioni sul controllo degli armamenti convenzionali», aveva per obiettivo di contribuire a sbloccare questa impasse utilizzando gli attuali canali dell'OSCE e strumenti informali.

L'ambizioso progetto è stato ostacolato dalla crisi ucraina e dalla susseguente situazione di stallo all'interno dei comitati dell'OSCE, che non hanno consentito di registrare, nell'anno del presente rapporto, grandi passi avanti significativi in questo contesto. I capitoli e le misure del Documento di Vienna sono stati applicati a più riprese nel corso della crisi ucraina: conformemente al capitolo «Riduzione dei rischi», l'Ucraina ha invitato osservatori militari e secondo quanto previsto dal capitolo «Misure regionali» sono state effettuate in Ucraina ispezioni bilaterali. Queste ultime hanno consentito di garantire una presenza continua di ispettori, in particolare degli Stati della NATO. L'obiettivo dei futuri dibattiti concernenti «l'applicazione del Documento di Vienna in situazioni di crisi» consisterà tra l'altro nello stilare un bilancio della crisi ucraina sulla base di un'analisi approfondita e di sondare, alla luce delle conclusioni tratte, le possibilità di aggiornare il Documento di Vienna salvaguardando l'acquis in materia di consolidamento della fiducia.

#### **3.2.4. Rafforzamento della governance nel settore della sicurezza**

Nel corso degli anni passati il tema del controllo democratico delle forze armate è stato recepito trasversalmente in seno all'ONU, ma non all'interno dell'OSCE. La Svizzera lo ha perciò definito come prioritario e durante la sua presidenza ha commissionato tempestivamente uno studio approfondito sulle attività dell'OSCE nell'ambito della riforma dei settori della sicurezza e della governance. Allo scopo di sensibilizzare gli Stati partecipanti è stata organizzata, in collaborazione con l'ONU, una conferenza sul rafforzamento della governance nel settore della sicurezza. Attualmente vengono elaborate su questo tema direttive interne per l'OSCE. Sotto l'egida della Slovacchia, inoltre, nel 2014 è stato istituito il cosiddetto gruppo di Amici dell'OSCE con l'obiettivo di creare un sostegno politico. All'interno del segretariato generale dell'OSCE è stato istituito un Focal Point. La Serbia porta avanti il dibattito su questo tema organizzando nel 2015 una conferenza regionale.

La Svizzera aveva ampiamente partecipato 20 anni or sono alla formulazione del codice di comportamento dell'OSCE sugli aspetti politico-militari della sicurezza, contribuendo in modo decisivo alla diffusione del documento al di fuori dell'Organizzazione e all'attuazione degli impegni contenutivi. La presidenza svizzera ha posto fortemente l'accento sulla necessità di una costante opera di sensibilizzazione e di una migliore applicazione di questo codice. Per la prima volta sono state svolte attività rivolte ai partner della cooperazione dell'OSCE nell'area del Mediterraneo e in Asia. Un avvenimento centrale è stato rappresentato dalla celebrazione a Vienna del 20° anniversario del codice di comportamento, alla quale è seguita l'approvazione di una dichiarazione del Consiglio dei ministri a Basilea. La presidenza svizzera ha inoltre realizzato una pubblicazione sui 20 anni del codice di comportamento dell'OSCE e preparato, in collaborazione con la delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, una risoluzione sul codice di comportamento dell'OSCE che sarà sottoposta nel 2015 all'approvazione dell'Assemblea parlamentare.

#### **3.2.5. Attuazione degli impegni della dimensione umana**

Negli anni passati gli Stati dell'OSCE hanno aderito a impegni di ampia portata nel campo dei diritti umani. In molti di questi Stati, tuttavia, la loro attuazione è stata estremamente lacunosa. La Svizzera ha deciso pertanto di dichiararla un obiettivo prioritario. Tale attuazione prevede, oltre ad un Governo attivo e a una società civile organizzata, anche una cooperazione coordinata sul posto tra i vari attori internazionali.

I difensori dei diritti umani, che come parte integrante della società civile svolgono un ruolo significativo nell'attuazione degli impegni assunti in questo settore, sono soggetti a una serie di pressioni in un numero sempre maggiore di Stati dell'OSCE. Per la prima volta da anni la presidenza svizzera ne ha perciò nuovamente tematizzato la funzione e in collaborazione con la Serbia e l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) ha organizzato una conferenza a Berna nel giugno 2014. Nel corso della conferenza, che ha riscontrato una notevole eco, sono state presentate, come contributo concreto al tema, le linee guida della Svizzera sulla protezione dei difensori dei diritti umani e le relative linee guida dell'ODIHR.

La cooperazione tra l'OSCE e altre importanti organizzazioni internazionali e regionali, come il Consiglio d'Europa e l'ONU, contribuisce a migliorare l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito della dimensione umana. La Svizzera ha rafforzato questa cooperazione e invitato sistematicamente esperti di spicco di organizzazioni regionali e internazionali a tutti gli eventi dell'OSCE. Per sfruttare puntualmente le sinergie tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE, la Svizzera ha indetto nel febbraio 2014, in collaborazione con la presidenza austriaca del Consiglio d'Europa, una conferenza sulla lotta alla tratta di esseri umani dalla quale è scaturito un quadro d'azione. La sua mediazione ha inoltre consentito di concordare per la prima volta, nel giugno 2014, una più stretta cooperazione tra l'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani (OHCHR) e l'ODIHR. Grazie a questa piattaforma di scambio e ai contatti che ne sono emersi, la Svizzera si auspica un maggiore coordinamento tra gli attori internazionali e un sostegno reciproco in questo settore.

In risposta a una richiesta di parlamentari e rappresentanti della società civile dell'area OSCE, la Svizzera ha voluto dare il buon esempio sottoponendosi come primo Paese a una valutazione effettuata da un'istituzione svizzera indipendente e competente. Il Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU) ha valutato l'attuazione degli impegni OSCE in Svizzera e ha fornito alcuni suggerimenti per migliorarlo. La valutazione ha costituito la premessa di colloqui costruttivi tra le organizzazioni non governative svizzere e le autorità, che hanno pubblicato prese di posizione scritte sul rapporto del CSDU. Anche la Serbia prevede di sottoporsi a un'analoga valutazione nel 2015 e la Germania ha già annunciato la prosecuzione di tale prassi. Obiettivo di un comportamento esemplare dei Paesi che detengono la presidenza dell'OSCE è migliorare l'attuazione degli impegni assunti in seno all'organizzazione.

Conformemente all'orientamento della politica estera della Svizzera in materia di diritti umani, l'attenzione è stata rivolta in primo luogo alla prevenzione della tortura e alla parità tra i sessi. Su quest'ultimo tema la Svizzera ha fatto approvare consensualmente a Basilea due decisioni del Consiglio dei ministri: una riguardante l'elaborazione di un'aggiunta al piano d'azione di genere, l'altra concernente la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne, inclusa quella domestica.

La Svizzera è riuscita a reinserire la prevenzione della tortura tra le priorità dell'agenda dell'OSCE e a proporre spazi di dibattito sul tema. Nel corso di eventi organizzati dalla Svizzera durante tutto l'anno, sia le organizzazioni non governative sia le autorità pubbliche hanno avuto scambi di opinioni sulle raccomandazioni relative a una prevenzione efficace della tortura negli Stati dell'OSCE. Nonostante non sia stato possibile raggiungere un consenso per una decisione del Consiglio dei ministri in materia, la Svizzera continuerà ad appoggiare l'OSCE nella realizzazione degli obiettivi previsti.

A dieci anni dalla prima conferenza sull'antisemitismo e dall'approvazione della cosiddetta dichiarazione di Berlino, la presidenza svizzera ha organizzato in collaborazione con la Germania, sempre nella capitale tedesca, una conferenza sulla lotta all'antisemitismo.

Insieme al ministro tedesco Frank-Walter Steinmeier e a Michael Georg Link, direttore dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani, il presidente della Confederazione Burkhalter ha aperto a metà novembre 2014 i lavori della conferenza, che ha registrato la presenza di alto livello di numerosi Stati partecipanti dell'OSCE e ha suscitato grande interesse nella società civile. Sulla base delle conclusioni della presidenza svizzera sulla conferenza è stata approvata consensualmente una decisione del Consiglio dei ministri che rafforza la risposta dell'OSCE alle sfide attuali.

### **3.2.6. Gestione sicura delle catastrofi naturali**

Una delle linee d'azione per migliorare le condizioni di vita delle persone ha riguardato la gestione sicura delle catastrofi naturali. Tra i suoi scopi vi è quello di accrescere la cooperazione tra gli Stati – realizzando nel contempo un'ulteriore misura di consolidamento della fiducia nell'area OSCE – e di porre maggiormente l'accento nella programmazione politica sulla prevenzione invece che unicamente sulla reazione. Le inondazioni del secolo in Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Croazia nel maggio del 2014 hanno portato alla luce in tutta la sua drammaticità l'attualità di questo tema per gli Stati dell'OSCE.

La Svizzera ha trattato la prevenzione delle catastrofi naturali in occasione di vari incontri a tema, coordinati tra loro, organizzati nell'ambito del Foro economico e ambientale dell'OSCE 2014 e si è focalizzata, in collaborazione con i partner internazionali, su aspetti pratici come la gestione di eventi naturali e lo scambio esperienziale di pratiche consolidate nell'ambito della prevenzione delle catastrofi. Grazie a una decisione del Consiglio dei ministri a Basilea sulla riduzione dei rischi di catastrofi naturali, la presidenza svizzera è riuscita a inserire questo tema a pieno titolo all'interno dell'OSCE. L'OSCE ritiene importante che la cooperazione si realizzi anche nelle regioni interessate da conflitti, allo scopo di instaurare un clima di fiducia attraverso il superamento di problemi comuni.

La Svizzera ha organizzato visite sul terreno in Vallese per i rappresentanti e gli esperti dei 57 Paesi dell'OSCE, durante le quali ha illustrato i sistemi di prevenzione dei pericoli naturali in Svizzera. Una delle visite è stata dedicata alla collaborazione transfrontaliera nella regione di montagna tra l'Italia e la Svizzera e agli effetti dei mutamenti climatici lungo la strada di transito del Gran San Bernardo, un'altra alle relazioni tra i pericoli naturali e gli incidenti chimico-industriali nella piana del Rodano presso il Comune di Monthey.

Durante l'anno di presidenza sono stati inoltre avviati numerosi progetti incentrati sulle componenti che consentono una gestione integrale efficace dei rischi: buona governance, approccio partecipativo, sensibilizzazione e potenziamento delle capacità, soprattutto a livello locale. Nel 2015 la Serbia si fa portavoce del tema della gestione dei rischi nell'ambito della governance delle acque e prende spunto dai progetti della Svizzera, mentre la Svizzera (DSC) continua a sostenere il rafforzamento delle capacità dell'OSCE in tale ambito.

### **3.2.7. Lotta alle minacce transnazionali**

Nonostante gli squilibri geopolitici, la lotta al terrorismo è uno dei settori in cui la cooperazione rimane possibile al di là delle divisioni. A fine aprile la Svizzera ha organizzato a Interlaken una conferenza sulla lotta al terrorismo, durante la quale esperti e rappresentanti degli Stati partecipanti dell'OSCE, oltre che di organizzazioni

internazionali e non governative, hanno discusso sia sulle proposte volte a bloccare il finanziamento del terrorismo e a salvaguardare i diritti umani nella lotta al terrorismo sia sulla problematica dei cosiddetti combattenti stranieri, cioè sulle possibilità di impedire a cittadini degli Stati dell'OSCE di unirsi a gruppi armati e prendere parte a combattimenti all'estero. Gli Stati partecipanti all'Organizzazione sono chiamati a confrontarsi anche con le minacce alla loro sicurezza interna che potrebbero derivare dal rientro in patria di queste persone.

In relazione al finanziamento del terrorismo, a Interlaken è stato discusso approfonditamente anche il problema dei rapimenti con pagamento di riscatto, che costituisce un'importante fonte di finanziamento di attività terroristiche. La presidenza svizzera si è impegnata a creare un fronte compatto di tutti gli Stati che intendono porre fine al versamento di riscatti utilizzati come fonte di finanziamento del terrorismo. Al termine della conferenza, la presidenza ha presentato le sue conclusioni che serviranno da spunto per altri dibattiti all'interno dell'OSCE sulla lotta al terrorismo.

Il Consiglio dei ministri ha approvato alcune dichiarazioni sui temi dei rapimenti con pagamento di riscatto e dei combattenti stranieri. In quest'ultimo caso ha lanciato un appello per consolidare la cooperazione tra gli Stati partecipanti allo scopo, tra l'altro, di tradurre i combattenti stranieri davanti a un tribunale. La dichiarazione sul tema dei rapimenti con pagamento di riscatto è in relazione con la risoluzione 2133 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Questa risoluzione chiede agli Stati di agire affinché i terroristi non beneficino né del denaro dei riscatti né di concessioni politiche. La dichiarazione dell'OSCE esorta tutti gli Stati partecipanti ad arginare il fenomeno dei rapimenti dietro riscatto.

Alla fine del 2013 gli Stati partecipanti dell'OSCE hanno approvato una serie di misure di consolidamento della fiducia nel settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione («cyber»). Durante la sua presidenza la Svizzera si è impegnata a favore dell'attuazione e dello sviluppo di queste misure. La Svizzera ha dunque presentato, insieme alla Germania, sei nuove proposte per migliorare la collaborazione tra gli Stati e ha diffuso anche al di fuori dell'OSCE l'elenco di misure previste. Il 7 novembre 2014 ha organizzato una conferenza dedicata alle modalità per accrescere la fiducia nel cyberspazio e per promuovere in maniera globale questo processo. Alla conferenza hanno partecipato anche rappresentanti del mondo economico e scientifico.

Anche nel campo della cooperazione di polizia e delle tematiche legate agli stupefacenti, la Svizzera ha saputo rilanciare il dibattito in modo innovativo. La conferenza annuale degli esperti di polizia del 2014 si è incentrata sul tema del miglioramento della cooperazione istituzionale a livello intrastatale e sovranazionale. L'obiettivo era mostrare le opportunità di una migliore cooperazione tra varie autorità statali (polizia, ministero pubblico, autorità giudiziarie) nella lotta alla criminalità transnazionale. Nel contempo sono state esposte forme innovative di collaborazione internazionale di polizia. La presentazione di una convenzione di cooperazione regionale di polizia nei Balcani occidentali ha permesso alla Serbia di illustrare il proprio impegno in questo campo.

La conferenza sul tema degli stupefacenti ha offerto anche l'occasione per far conoscere approcci che si sono rivelati efficaci in Svizzera. La questione della cooperazione tra le autorità di polizia e altre istituzioni attive nell'ambito delle droghe (servizi sociali e sanitari, ONG ecc.) ha suscitato un grande interesse e raccolto reazioni positive anche da parte di Stati tradizionalmente repressivi. Con una presenza relativamente ampia di specialisti di fedpol, Swissmedic e del Cantone di Zurigo e il coinvolgimento di esperti di fama internazionale la Svizzera è riuscita qui a lanciare un segnale chiaro e spiegare la propria posizione nel campo della politica in materia di droghe.



### 3.2.8. Continuo sviluppo dell'OSCE: 40 anni dall'Atto finale di Helsinki

A 40 anni dalla firma dell'Atto finale di Helsinki (vedi finestra), l'OSCE ha deciso di riformarsi per prepararsi alle sfide del futuro e rafforzare la sua capacità di azione. Questo processo di riforma, avviato nel 2012, è attualmente in corso con il nome di «Helsinki+40». Alla fine del 2013 la Svizzera, la Serbia e l'Ucraina hanno presentato una tabella di marcia congiunta che prevede il proseguimento del processo di riforma in gruppi di lavoro a tema.

#### *Atto finale di Helsinki*

Al termine di due anni di negoziati a Ginevra, il 1° agosto 1975 è stato firmato a Helsinki l'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). L'Atto finale di Helsinki non è un trattato di diritto internazionale pubblico, ma una dichiarazione autovincolante degli Stati. Obiettivo della CSCE era di attenuare i contrasti tra Est e Ovest tramite l'elaborazione di principi e norme congiunti sulla sicurezza europea e di incrementare la sicurezza di tutti gli Stati partecipanti attraverso il dialogo, le misure di consolidamento della fiducia e la cooperazione. Nel 1994 la CSCE è stata trasformata in un'organizzazione, l'OSCE.

I dieci principi definiti nell'Atto finale per l'organizzazione delle relazioni tra gli Stati costituiscono sino a oggi la base dell'ordinamento di sicurezza europeo:

1. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità
2. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza
3. Inviolabilità delle frontiere
4. Integrità territoriale degli Stati
5. Risoluzione pacifica delle controversie
6. Non intervento negli affari interni
7. Rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo
8. Eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli
9. Cooperazione tra gli Stati
10. Esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale

La crisi ucraina ha ostacolato i lavori di questo processo di riforma, sollevando questioni politiche di fondo. Numerosi Stati partecipanti sono del parere che la violazione dei principi dell'Atto finale di Helsinki con l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa abbia minato il processo «Helsinki+40» rendendone impossibile la continuazione. Anche questo processo di riforma dell'OSCE è quindi andato avanti molto lentamente. La crisi ucraina ha tuttavia evidenziato l'importanza dell'OSCE e la necessità di rafforzare i suoi strumenti nell'ambito della prevenzione e del superamento dei conflitti. Solo nei prossimi anni sarà possibile dire se l'accresciuto interesse politico nei confronti dell'Organizzazione faciliterà od ostacolerà il processo di riforma. In occasione della riunione del Consiglio dei ministri di Basilea, la maggior parte degli Stati ha giudicato importante il processo di riforma dell'OSCE e ha ribadito che l'Organizzazione continua a essere una piattaforma di dialogo efficace per gli aspetti legati alla sicurezza in Europa. In una dichiarazione i ministri si sono espressi a favore del prosieguo del processo di riforma «Helsinki+40» e hanno assicurato in particolare alla Serbia e alla troika dell'OSCE il loro appoggio nel 2015.

### **3.2.9. Rafforzamento delle capacità di mediazione**

Il ruolo dell'OSCE nella crisi ucraina ha dimostrato l'importanza delle capacità di mediazione per questa organizzazione. L'obiettivo della presidenza svizzera di rafforzarle è stato quindi centrale. Ciò è avvenuto grazie all'istituzione di un team di supporto alla mediazione, all'istruzione del personale, alla formazione degli incaricati speciali del presidente come mediatori e alla pubblicazione di un manuale. La presidenza svizzera non ha rafforzato unicamente le capacità in seno al segretariato dell'Organizzazione a Vienna, ma anche quelle delle missioni operative. La Svizzera ha inoltre inserito a pieno titolo il tema della mediazione tra gli strumenti utilizzati dall'OSCE nelle fasi del ciclo conflittuale.

Nel marzo 2014 la Finlandia, la Turchia e la Svizzera hanno istituito congiuntamente un gruppo di amici della mediazione con l'obiettivo di sensibilizzare gli Stati partecipanti e di spronarli a fruire delle conoscenze e delle esperienze dell'OSCE in questo settore.

### **3.2.10. Maggiore coinvolgimento della società civile e in particolare della gioventù**

A differenza di altre organizzazioni multilaterali, l'OSCE ha la possibilità di coinvolgere la società civile offrendole l'opportunità di partecipare a eventi ufficiali per confrontarsi su un piano di parità con i rappresentanti degli Stati. La Svizzera e la Serbia si sono poste come obiettivo di sfruttare questo valore aggiunto dell'OSCE e di includere la società civile con maggiore assiduità e in tutti i temi trattati dall'Organizzazione.

Nel corso dei suoi viaggi in qualità di presidente dell'OSCE, Didier Burkhalter ha cercato in modo mirato il dialogo diretto con la società civile. Su iniziativa della Svizzera sono stati organizzati quattro workshop regionali ai quali hanno preso parte 150 rappresentanti della società civile provenienti da oltre 30 Paesi. Obiettivo di questi incontri era dare alla società civile la possibilità di formulare raccomandazioni concrete all'OSCE, alle sue missioni operative, alle sue istituzioni e agli Stati partecipanti. Didier Burkhalter ha recepito queste raccomandazioni durante la conferenza parallela della società civile svoltasi a Basilea subito prima dell'incontro dei ministri. Le raccomandazioni sono state distribuite alle delegazioni in occasione della conferenza del Consiglio dei ministri.

Il dialogo con la società civile è stato portato avanti anche in Svizzera, dove le organizzazioni non governative si sono riunite in un «gruppo di lavoro OSCE» che è stato invitato a tutti gli eventi dell'Organizzazione e in particolare ai quattro workshop regionali della società civile. Il gruppo di lavoro svizzero si è inoltre incontrato regolarmente con la presidenza svizzera e a due riprese con il presidente in carica Didier Burkhalter.

La presidenza svizzera ha posto particolarmente l'accento sui giovani, prefiggendosi di dar loro voce all'interno dell'OSCE e di avvicinarli alle strutture e alle tematiche dell'Organizzazione. In quest'ottica la Svizzera ha istituito un Modello OSCE cui hanno preso parte 57 giovani provenienti dagli Stati partecipanti dell'OSCE.

Nel quadro di due tornate, in cui hanno simulato negoziati informali, comitati di preparazione, sedute del Consiglio permanente e un modello di Consiglio dei ministri, i giovani hanno messo a punto, discusso e approvato consensualmente un piano d'azione della gioventù del Modello OSCE contenente 136 raccomandazioni rivolte sia agli Stati partecipanti sia alle strutture dell'OSCE. Nelle raccomandazioni, che abbracciano un ampio spettro di temi, i giovani pongono l'accento tra l'altro sugli aspetti della sicurezza, sull'estremismo violento e sul radicalismo che generano il terrorismo, sull'istruzione,

sull'occupazione, sull'imprenditorialità e sull'istituzionalizzazione della gioventù come tema e attore dell'OSCE.

Il piano d'azione dei giovani del Modello OSCE è stato presentato ufficialmente nel settembre 2014 alle delegazioni degli Stati partecipanti riunite a Vienna. Invitati al Consiglio permanente dell'OSCE, tre «ambasciatori della gioventù» hanno avuto l'opportunità di illustrare le loro aspettative nei confronti dell'organizzazione. A Basilea gli «ambasciatori della gioventù» hanno esposto il piano d'azione della gioventù al Consiglio dei ministri. Il piano è stato successivamente consegnato sotto forma di pubblicazione a tutti i partecipanti alla conferenza del Consiglio dei ministri.

La presidenza svizzera dell'OSCE ha inoltre inserito il tema della gioventù in una decisione approvata dal Consiglio dei ministri, con l'obiettivo principale di riconoscere lo straordinario potenziale dei giovani nello sviluppo economico, politico e sociale delle rispettive realtà e il loro ruolo nel sostenere gli Stati partecipanti ad attuare gli impegni assunti in seno all'OSCE in tutte e tre le dimensioni. La decisione è servita anche ad aiutare la presidenza serba a elaborare un piano d'azione OSCE dei giovani che comprenda tutte queste dimensioni. Il progetto è stato inserito nel piano di lavoro congiunto delle presidenze svizzera e serba. Il piano d'azione della gioventù del Modello OSCE dei giovani servirà da riferimento e ispirazione all'elaborazione di un piano d'azione della gioventù dell'OSCE.

## **4. Consiglio dei ministri di Basilea**

Con la presidenza dell'OSCE la Svizzera si è assunta anche il compito di organizzare la conferenza del Consiglio dei ministri del 2014. Nel 2012 il Consiglio federale ha stabilito che tale conferenza si sarebbe tenuta a Basilea. Nella decisione adottata in occasione della riunione del dicembre 2013 a Kiev, il Consiglio dei ministri dell'OSCE ha fissato le date dell'incontro al 4 e 5 dicembre 2014.

I lavori organizzativi, che prevedevano anche la selezione di un'azienda specializzata per il coordinamento globale dei numerosi progetti parziali logistici tramite una gara d'appalto pubblica, includevano in particolare la predisposizione dell'infrastruttura necessaria (p. es. sala plenaria, sale per le riunioni, uffici per le oltre 80 delegazioni), dell'infrastruttura per la comunicazione, di un dispositivo di trasporto per i capi delle delegazioni e gli oltre 1800 delegati e giornalisti (la scelta della sede ha tenuto conto anche della presenza di ottimi collegamenti con i servizi di trasporto pubblico), nonché del vitto e dell'alloggio. Conformemente alle esigenze dell'OSCE è stato anche predisposto e gestito un centro media.

Ai fini del coordinamento delle varie attività di pianificazione, la task force ha collaborato strettamente con le autorità del Cantone di Basilea-Città, con particolare attenzione ai punti di contatto tra l'organizzazione del Consiglio dei ministri e il dispositivo di sicurezza di competenza della polizia cantonale di Basilea-Città (coadiuvata dall'esercito svizzero in servizio d'appoggio).

Gli sviluppi politici della crisi ucraina durante l'anno di presidenza 2014 lasciavano presagire una maggiore attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dell'OSCE e quindi del Consiglio dei ministri quale organo decisionale e direttivo centrale dell'Organizzazione.

A Vienna la presidenza svizzera ha quindi prontamente lanciato una discussione sulle possibilità di strutturare il Consiglio dei ministri in modo più interattivo e di conseguenza più orientato al dialogo, dando voce a un'esigenza sempre più sentita degli Stati

partecipanti dell'OSCE. Oltre alle evidenti necessità di discussione pubblica sulla crisi ucraina, tre novità principali relative al formato scelto hanno contribuito ad accrescere ulteriormente ed efficacemente l'interesse nei confronti del Consiglio dei ministri:

- per le due sedute plenarie è stato scelto un approccio tematico; la prima seduta del 4 dicembre è stata consacrata al tema della «crisi della sicurezza europea», mentre quella del 5 dicembre si è incentrata sulla «lotta al terrorismo: sfide all'interno della regione OSCE e oltre i confini dell'organizzazione»;
- il 3 dicembre, alla vigilia dell'apertura della conferenza, i ministri sono stati invitati ad una cena di lavoro durante la quale hanno avuto la possibilità di confrontarsi sulla crisi ucraina in una cornice informale; anche il pranzo dei capi delle delegazioni, organizzato il 4 dicembre, primo giorno della riunione del Consiglio, è stato concepito come pranzo di lavoro e piattaforma di dialogo informale;
- la durata degli interventi è stata drasticamente ridotta a massimo di tre minuti. Grazie a tale misura i ministri non hanno lasciato la sala della riunione plenaria e hanno ascoltato gli interventi. Agli Stati partecipanti rappresentati da un ministro è stata inoltre accordata la precedenza nell'elenco degli oratori.

Il Consiglio dei ministri si è concluso con l'adozione per consenso di 21 decisioni e dichiarazioni ministeriali. Il numero e il campo di applicazione multidimensionale dimostrano che a dispetto della crisi ucraina e della polarizzazione che ne è seguita, la presidenza svizzera è riuscita a mantenere intatta la funzione di piattaforma di dialogo dell'OSCE. Questo risultato è stato reso possibile da un processo negoziale basato su vari principi, guidato a Vienna dalla delegazione svizzera e conclusosi a Basilea. In primo luogo la Svizzera ha proposto progetti di testi su tematiche percepite come rilevanti per l'OSCE (segnatamente lotta al terrorismo, riduzione dei rischi di catastrofi, parità tra i sessi). In secondo luogo la delegazione svizzera a Vienna ha fissato un termine di scadenza, trascorso il quale i progetti di decisioni o di dichiarazioni presentati da altre delegazioni e non giudicati sufficientemente consensuali non sono più stati negoziati. Tale procedura ha consentito alle delegazioni e alla presidenza svizzera di concentrare gli sforzi su progetti realmente suscettibili di ottenere un consenso. Infine, grazie alla politica di equilibrio, di dialogo e di apertura condotta dalla Svizzera per tutto l'anno di presidenza, numerose delegazioni si sono mostrate inclini a sostenere le sue iniziative e le sue proposte. Tale sostegno si è manifestato in particolare dopo il riassunto del presidente in carica sulla prima giornata del Consiglio dei ministri. Questa sintesi ha consentito di esprimere al massimo livello le posizioni di numerosi Stati sulla crisi ucraina, posizioni che non era stato possibile tenere in considerazione in un progetto di testo ministeriale in materia, abbandonato durante i lavori. Inoltre, la soluzione di compromesso raggiunta dalla Svizzera sul progetto di dichiarazione commemorativa del settantesimo anniversario della fine della Seconda guerra mondiale ha successivamente permesso di raggiungere un consenso su altri quattro testi ministeriali.

#### **Decisioni e dichiarazioni del Consiglio dei ministri OSCE del 4-5 dicembre a Basilea**

##### **Dichiarazioni e altri documenti**

1. Dichiarazione su ulteriori iniziative nel quadro del processo di Helsinki+40
2. Dichiarazione ministeriale sui negoziati relativi al processo di risoluzione del conflitto in Transnistria nel formato "5+2"
3. Dichiarazione sui giovani
4. Dichiarazione sul trasferimento delle responsabilità alle parti dell'accordo sul controllo subregionale degli armamenti, annesso 1-B, articolo IV dell'accordo quadro generale per la pace in Bosnia e Erzegovina

5. Dichiarazione sul ruolo dell'OSCE nel contrasto al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri
6. Dichiarazione sul ruolo dell'OSCE nella lotta contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi compiuti da gruppi terroristici
7. Dichiarazione ministeriale commemorativa del settantesimo anniversario della fine della Seconda guerra mondiale
8. Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo
9. Dichiarazione sulla cooperazione con i partner mediterranei
10. Dichiarazione ministeriale sulla cooperazione con i partner asiatici
11. Dichiarazione commemorativa in occasione del ventesimo anniversario del codice di condotta dell'OSCE relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza

#### **Decisioni**

1. Nomina del Direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Michael Georg Link)
2. Proroga del mandato del segretario generale dell'OSCE (Lamberto Zannier fino al 1° luglio 2017)
3. Presidenza dell'OSCE nel 2016 (Germania)
4. Presidenza dell'OSCE nel 2017 (Austria)
5. Prevenzione della corruzione
6. Rafforzamento delle misure per la riduzione del rischio di disastri
7. Prevenzione e lotta alla violenza contro le donne
8. Addendum al Piano di azione 2004 per la promozione della parità fra i sessi
9. Luogo e data della prossima riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE (Belgrado, 3-4 dicembre 2015)
10. Armi di piccolo calibro e leggere e scorte di munizioni convenzionali

Fonte: <http://www.osce.org/node/124148>

Il Consiglio dei ministri OSCE di Basilea non si è contraddistinto solo per la presenza di un numero straordinariamente elevato di ministri rispetto alle edizioni degli anni precedenti (53 delegazioni erano guidate da ministri) e la cifra record di 1800 partecipanti. Con le 21 decisioni e dichiarazioni adottate per consenso, anche il risultato politico è stato notevole. L'OSCE ha dimostrato in modo eloquente di saper agire anche nei periodi di tensione e polarizzazione politiche.

Grazie allo stretto coordinamento di tutti gli attori coinvolti a livello cantonale e federale, la presidenza svizzera è riuscita a garantire il corretto svolgimento di questo grande evento, ricevendo commenti positivi da parte di numerose delegazioni. Vari feedback indicano che la Svizzera è riuscita a veicolare l'immagine di un ottimo padrone di casa e che le oltre 80 delegazioni di Stati OSCE, Stati partner e organizzazioni internazionali nonché i numerosi giornalisti e rappresentanti della società civile provenienti da tutto il mondo sono stati accolti a Basilea in un'atmosfera gradevole e costruttiva.

## **5. Gestione della presidenza**

### **5.1. Struttura gestionale a Berna**

La presidenza dell'OSCE costituisce sempre un duplice onere per il presidente in carica: accanto all'esercizio delle sue funzioni quale ministro degli esteri del proprio Paese, in veste di presidente dell'OSCE adotta decisioni importanti sul piano politico e svolge numerose funzioni rappresentative. Nell'anno di presidenza della Svizzera, Didier

Burkhalter è stato anche presidente della Confederazione. Se da una parte questa duplice carica ha costituito una sfida per la pianificazione dell'agenda dei lavori, dall'altra si è rivelata un vantaggio sul piano politico perché ha consentito al presidente dell'Organizzazione di avere contatti diretti con i capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti dell'OSCE.

Durante il suo anno in carica, il presidente ha intrapreso numerosi viaggi legati alle attività dell'OSCE per portare avanti i suoi più importanti impegni operativi sul terreno (Ucraina, Balcani, Caucaso meridionale, Asia centrale), partecipare a incontri dell'OSCE o illustrare la situazione in Ucraina ed esporre e consolidare il ruolo dell'OSCE in occasione di importanti fori internazionali. I temi dell'OSCE hanno svolto un ruolo importante anche in vari interventi e consultazioni in Svizzera.

La presidenza dell'OSCE è stata caratterizzata inoltre da un'intensa attività di comunicazione. Il presidente dell'OSCE ha pubblicato 102 comunicati stampa, di cui 69 sull'Ucraina. A questi si sono aggiunte altre prese di posizione da parte degli inviati speciali, del gruppo di contatto trilaterale per l'Ucraina o del segretario generale dell'OSCE.

Durante l'anno di presidenza svizzera, la task force OSCE, guidata dall'ambasciatore Heidi Grau, ha assicurato il coordinamento di tutte le attività e preparato i singoli affari e interventi del presidente. All'attuazione delle dieci priorità precedentemente definite si è aggiunta la gestione della crisi ucraina, che ha richiesto ingenti risorse.

A seguito della crisi ucraina, la task force è stata potenziata con la creazione di tre nuovi posti di lavoro a Berna e a Kiev. Questo rafforzamento ha consentito di offrire al presidente dell'OSCE un supporto e una consulenza competenti negli sforzi volti ad allentare la tensione in Ucraina. I mutevoli sviluppi in Ucraina sono tuttavia stati all'origine di sfide non prevedibili, tra cui due sequestri nell'Est del Paese. Per far fronte a questi picchi di lavoro, la task force dell'OSCE ha potuto contare sulla collaborazione fattiva di altri servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale. Una task force OSCE ridotta guidata dal ministro Raphael Nägeli porta il continuo impegno di crisi ucraina e delle altre priorità fino alla fine del 2015.

## **5.2. La presidenza a Vienna**

La delegazione svizzera presso l'OSCE a Vienna ha svolto un ruolo essenziale nella preparazione delle due presidenze consecutive, nella conduzione quotidiana dell'Organizzazione, nella gestione della crisi ucraina, nell'attuazione delle dieci priorità della presidenza svizzera e nella preparazione, a livello organizzativo e di contenuti, del Consiglio dei ministri di Basilea, compresa la negoziazione di varie decisioni adottate dai ministri.

*Gestione dell'Organizzazione:* nel 2014 si sono svolte 53 riunioni del Consiglio permanente, presiedute dall'ambasciatore Thomas Greminger che ha ricoperto la carica di presidente del Consiglio permanente (CP) nel 2014, nonché 6 riunioni congiunte del CP e del Foro di cooperazione per la sicurezza (FSC). A titolo di paragone, il Consiglio permanente si era riunito 40 volte nel 2012 e 43 volte nel 2013. Sotto la presidenza svizzera le riunioni non sono solo state più frequenti e più lunghe, ma hanno anche ottenuto una maggiore attenzione grazie agli sforzi della presidenza. Nel 2014, 20 oratori con la funzione di ministro o superiore nonché vari direttori di organizzazioni internazionali, ad esempio il segretario generale delle Nazioni Unite, hanno preso la parola davanti al CP.

Allo scopo di informare le delegazioni, appianare le divergenze, gestire il lavoro operativo quotidiano e preparare le riunioni del CP, nel corso dell'anno la delegazione svizzera ha avuto 332 colloqui politici con le delegazioni principali dell'OSCE (UE, Federazione Russa, USA, Turchia ecc.). La Svizzera ha inoltre condotto le trattative in vista dell'approvazione del budget 2014 dell'Organizzazione e la delegazione svizzera è stata incaricata di preparare, in collaborazione con il dipartimento delle risorse umane dell'OSCE, le nomine e la proroga dei contratti degli alti funzionari dell'Organizzazione, ivi compresi i responsabili delle missioni e i loro supplenti. Si segnala in particolare la nomina del nuovo direttore dell'ODIHR e la proroga del mandato del segretario generale dell'OSCE fino al 2017.

*Gestione della crisi ucraina:* nella gestione quotidiana della crisi ucraina da parte dell'OSCE, gli sforzi della delegazione svizzera si sono concentrati principalmente su tre aspetti. *Innanzitutto*, come già illustrato, l'accento è stato posto sulle misure volte a promuovere il dialogo permanente tra i 57 Stati partecipanti, malgrado la crisi e il conflitto nell'Est del Paese. *In secondo luogo*, la delegazione svizzera si è adoperata per rendere operative in seno all'Organizzazione le decisioni adottate sul piano politico. *Infine*, in stretta collaborazione con il segretariato, la delegazione svizzera a Vienna ha seguito la direzione delle operazioni dell'OSCE sul terreno.

L'esempio della creazione e dell'attuazione della missione di osservazione *Special Monitoring Mission to Ukraine* (SMM) illustra bene i vari compiti assunti dalla delegazione svizzera. La decisione di creare l'SMM, adottata il 21 marzo 2014 dal Consiglio permanente, è stata preceduta da numerosi negoziati a cui, in composizioni diverse, hanno partecipato tutte le parti interessate. I negoziati sono stati guidati dalla delegazione svizzera a Vienna, coadiuvata, nei momenti salienti, da Berna e sostenuta da vari interventi a livello ministeriale o dei capi di Stato. Una volta adottata la decisione, la delegazione svizzera, il segretariato e gli Stati partecipanti hanno instaurato uno stretto rapporto di collaborazione per dare vita all'SMM. La delegazione svizzera presso l'OSCE ha condotto varie consultazioni per identificare la squadra direttiva dell'SMM (composta da un capo e due sostituti). Essa ha inoltre negoziato il budget dell'SMM e ha chiesto al segretariato di moltiplicare gli sforzi per identificare, reclutare, istruire e dispiegare tempestivamente il maggior numero possibile di osservatori. Ha condotto numerose consultazioni con gli Stati disposti a fornire all'SMM mezzi materiali e logistici per permettere alla missione di adempiere al suo mandato, si è impegnata affinché all'SMM fosse consentito impiegare droni da ricognizione e nel settembre 2014 ha negoziato la proroga di sei mesi del mandato dell'SMM, aspetti finanziari della missione inclusi. In dicembre è riuscita infine a far approvare un budget supplementare finalizzato al finanziamento di tutte le operazioni previste fino al marzo 2015. All'indomani dell'abbattimento del volo MH17 nell'Est dell'Ucraina, avvenuto il 17 luglio 2014, la delegazione svizzera si è adoperata per far adottare una dichiarazione congiunta volta a garantire un'inchiesta internazionale e a preservare intatto, a questo scopo, il luogo dell'incidente, con l'appoggio dell'OSCE. In luglio ha promosso la creazione della missione di monitoraggio dell'OSCE a due posti di frontiera al confine russo-ucraino.

*Priorità della presidenza svizzera:* per quanto concerne l'attuazione delle priorità della presidenza, la delegazione svizzera a Vienna ha organizzato, insieme al segretariato, numerosi eventi e conferenze, definendone i contenuti in stretta collaborazione con la task force. Affiancando i presidenti dei tre comitati (della dimensione umana, economico-ambientale e della sicurezza), si è inoltre assicurata che le priorità svizzere fossero discusse in tali sedi. La delegazione ha collaborato strettamente con il segretariato dell'Organizzazione e i vari partner a Berna al fine di definire ed elaborare progetti attuati sul terreno grazie ai fondi svizzeri stanziati a tale scopo.

### **5.3. Sostegno politico interno alla presidenza**

Nelle questioni che riguardano l'OSCE, la collaborazione tra Governo e Parlamento è tradizionalmente stretta. I membri della delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE contribuiscono a forgiare la politica svizzera all'interno dell'Organizzazione. Molti consiglieri nazionali e consiglieri agli Stati sono direttamente coinvolti nel lavoro dell'OSCE attraverso l'Assemblea parlamentare, le missioni di osservazione elettorale e gli interventi di esperti.

In vista della presidenza svizzera dell'OSCE, il DFAE e il Parlamento hanno ulteriormente rafforzato il coordinamento sul piano tematico. In sede di elaborazione delle priorità della presidenza svizzera si è proceduto alla consultazione della delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE e delle commissioni della politica estera e della politica di sicurezza. In seno all'Assemblea parlamentare, i membri della delegazione svizzera hanno affrontato i temi prioritari della presidenza svizzera e li hanno approfonditi depositando vari interventi, ad esempio in materia della lotta contra la tortura, di rafforzamento degli impegni assunti nell'ambito dei diritti umani, del processo di riforma Helsinki +40 o della collaborazione con la Serbia. Hanno inoltre cercato il dialogo con i parlamentari russi e ucraini. Dal canto suo, nel giugno 2014 il presidente dell'OSCE Burkhalter ha partecipato alla sessione estiva dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE a Baku.

Su invito del Parlamento svizzero, la sessione autunnale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE si è svolta a Ginevra dal 3 al 5 ottobre. Nell'anno della sua presidenza, la Svizzera ha pertanto potuto anche fungere da Paese ospite di una delle tre sessioni annuali dell'Assemblea parlamentare. L'importante evento, che ha visto la partecipazione di oltre 200 parlamentari provenienti da 50 Stati partecipanti dell'OSCE, ha avuto un'eco positiva. Con i suoi appelli al consolidamento della sicurezza europea, l'incontro ha anche suscitato discussioni di rilevanza politica.

La presidenza dell'OSCE e l'impegno in Ucraina sono stati costantemente all'ordine del giorno nelle commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. L'atteggiamento favorevole del Parlamento si è manifestato anche nell'approvazione di un credito supplementare di 13 milioni di franchi destinato a interventi a sostegno delle attività della presidenza dell'OSCE in Ucraina.

Una stretta collaborazione si è instaurata inoltre tra la presidenza dell'OSCE e l'Amministrazione federale. Con note informative sull'impegno dell'OSCE nella crisi ucraina, inviate a scadenza settimanale al Consiglio federale, il DFAE ha garantito che il Consiglio federale e l'Amministrazione fossero informati tempestivamente sulle attività svolte nel contesto dell'OSCE.

### **5.4. Costi della presidenza: preventivo e consuntivo**

I costi della presidenza svizzera dell'OSCE si articolano nelle tre categorie seguenti: personale, progetti e riunione del Consiglio dei ministri.

*Costi del personale e costi materiali:* per i costi del personale relativi alla presidenza dell'OSCE, il DFAE ha preventivato complessivamente 12 milioni di franchi nell'arco di quattro anni. Questi mezzi hanno consentito di finanziare la creazione e il graduale rafforzamento della task force e della missione a Vienna nel 2013, le operazioni durante l'anno di presidenza nel 2014 e la partecipazione attiva alla troika nel 2015. Durante le



fasi di maggiore attività, la task force è arrivata a contare 22 persone e la delegazione OSCE a Vienna 24 persone, compresi i tre posti di lavoro supplementari creati per gestire la crisi ucraina. I costi del personale e i costi materiali sono stati interamente compensati all'interno del DFAE.

*Progetti e conferenze:* il DFAE ha preventivato complessivamente 540 000 franchi per un progetto di coinvolgimento dei giovani (57 giovani provenienti dai 57 Stati membri dell'OSCE si sono incontrati nel quadro del «Modello OSCE» a Vienna, Belgrado e Basilea) nonché per tre conferenze della presidenza OSCE a Interlaken (antiterrorismo), Montreux (gestione delle catastrofi naturali) e Berna (difensori dei diritti umani). L'importo è stato compensato interamente all'interno del DFAE.

*Consiglio dei ministri OSCE:* per il Consiglio dei ministri OSCE del 4 e 5 dicembre a Basilea, in data 21 settembre 2012 il Consiglio federale ha autorizzato il DFAE a preventivare costi pari a 10,77 milioni di franchi (escluse le spese inerenti alla sicurezza). Per i costi delle misure volte a garantire la sicurezza di questo importante evento, il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha chiesto un credito aggiuntivo di 5,4 milioni di franchi (complemento di informazione concernente il preventivo nel quadro del processo budgetario del 2014). Dal canto suo il Cantone di Basilea ha contribuito con 2 milioni di franchi ai costi generati dalle misure di sicurezza.

I costi complessivi della presidenza dell'OSCE preventivati per gli anni 2012-2015 ammontano pertanto a 28,7 milioni di franchi.

Il consuntivo è disponibile solo fino al 2014, ma sulla base dei dati disponibili è lecito ritenere che il budget complessivo per la presidenza dell'OSCE non sarà superato. Tutte le voci sono state rispettate. Grazie a una rigorosa gestione e a un contributo straordinario dell'OSCE, i costi per il Consiglio dei ministri di Basilea sono inferiori di 1,6 milioni di franchi rispetto a quanto preventivato. I risparmi effettuati sul fronte dei costi del personale hanno permesso di compensare gran parte dei costi materiali supplementari. Sulla base dei consuntivi disponibili, i costi effettivi per la presidenza dell'OSCE per gli anni 2012-2014 ammontano a 24,4 milioni di franchi. Con gli ulteriori 3,2 milioni di franchi preventivati per il 2015, per il periodo 2012-2015 si stimano costi complessivi pari a 27,6 milioni di franchi.

	2012 Consuntivo	2013 Consuntivo	2014 Consuntivo	2012-2014 Totale Consuntivo	2015 Preventivo	2012-2015 Totale Consuntivo 2012-14 e Preventivo 2015
Spese per il personale	470 000	2 790 000	4 850 000	8 110 000	2 550 000	<b>10 660 000</b>
Costi materiali		620 000	790 000	1 410 000	600 000	<b>2 010 000</b>
Progetti e conferenze			390 000	390 000	0	<b>390 000</b>
Consiglio dei ministri/programma			10 060 000	10 060 000	0	<b>10 060 000</b>
Consiglio dei ministri/sicurezza			4 440 000	4 440 000	0	<b>4 440 000</b>
<b>Totale</b>	<b>470 000</b>	<b>3 410 000</b>	<b>20 530 000</b>	<b>24 410 000</b>	<b>3 150 000</b>	<b>27 560 000</b>

Il 29 luglio 2014, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha proposto al Consiglio federale di chiedere mezzi supplementari a sostegno delle attività della presidenza dell'OSCE in Ucraina. Il 27 agosto 2014 il Consiglio federale ha pertanto chiesto lo stanziamento di un credito aggiuntivo urgente di 6 milioni di franchi per il 2014 e, nel quadro di un complemento di informazione, di un credito di 7 milioni di franchi per il 2015. Le Camere federali hanno approvato entrambi i crediti. Questi mezzi hanno permesso il distacco di personale e il versamento di contributi finanziari a sostegno della missione di osservazione dell'OSCE in Ucraina. Hanno inoltre coperto i costi relativi all'invio dell'ambasciatore Heidi Tagliavini in veste di inviata speciale per il gruppo di contatto trilaterale e a una serie di altri provvedimenti dell'OSCE. È inoltre stato possibile finanziare attività bilaterali mirate condotte dalla Svizzera a complemento delle attività della presidenza dell'OSCE. Nel 2014 il credito è stato in gran parte utilizzato (5,7 milioni di franchi), e secondo l'attuale pianificazione anche l'importo previsto per il 2015 dovrebbe essere impiegato interamente. Questi mezzi non figurano tra i costi diretti della presidenza dell'OSCE, ma rientrano tra le attività supplementari di politica di pace della Svizzera, che le hanno permesso di consolidare ulteriormente il suo importante ruolo nella gestione della crisi ucraina e le consentono di continuare ad agire in questo senso anche nell'anno successivo alla presidenza dell'OSCE.

Nei mesi di settembre e ottobre 2014, il Controllo federale delle finanze, responsabile della vigilanza finanziaria sull'organizzazione della presidenza dell'OSCE e in particolare sulla predisposizione e sul controllo costante del budget per il Consiglio dei ministri di Basilea, ha effettuato un audit. Il rapporto finale del 6 novembre 2014 ha tracciato un quadro complessivo positivo. Il documento rinuncia a formulare raccomandazioni sull'adozione di ulteriori misure ed è allegato al presente rapporto (appendice V, testo francese).

## **6. Risultati e prospettive**

La presidenza svizzera dell'OSCE ha coinciso con un periodo complesso, caratterizzato da varie crisi, e ha comportato numerose sfide, offrendo però nel contempo l'opportunità di contribuire concretamente alla stabilità in Europa e nelle regioni confinanti. Nella crisi ucraina, sviluppatasi rapidamente dalla fine del 2013, la Svizzera ha posto fortemente l'accento sulla gestione delle crisi e dei conflitti da parte dell'OSCE.

La presidenza svizzera è riuscita a posizionare l'Organizzazione come attore importante ed efficace sul palcoscenico internazionale. Per la prima volta da molti anni l'OSCE riveste un ruolo centrale nel processo volto a disinnescare un conflitto armato di grandi dimensioni e sotto la presidenza svizzera ha dimostrato nella crisi ucraina l'importanza della sua funzione per garantire un ordinamento di pace e di sicurezza nell'intero contesto europeo.

A seguito della crisi ucraina l'OSCE ha notevolmente accentuato la sua presenza sul terreno. La missione di osservazione speciale in Ucraina e la missione di osservazione presso due posti di confine alla frontiera tra la Russia e l'Ucraina sono state, per la prima volta dagli anni Novanta, il frutto di una decisione consensuale. A esse si sono aggiunte due grandi missioni di osservazione elettorale. La missione di osservazione alle elezioni presidenziali anticipate in Ucraina del 25 maggio 2014 ha rappresentato, con la presenza di oltre 1300 osservatori, la più grande nella storia dell'OSCE.

Nel suo anno di presidenza la Svizzera non si è occupata unicamente della crisi ucraina, ma ha anche portato avanti attivamente la realizzazione delle sue dieci priorità, riuscendo

a inserire nell'agenda politica dell'OSCE temi come la riforma del settore di sicurezza, la prevenzione delle catastrofi naturali o la parità tra i sessi e a lanciare iniziative che sinora si erano rivelate complesse nel contesto dell'OSCE. La Svizzera è riuscita a mettere in rilievo politicamente temi quali la lotta al terrorismo nel rispetto degli obblighi in materia di diritti umani, la protezione dei difensori dei diritti umani e il coinvolgimento della società civile nonché a dare voce ai giovani.

La presidenza svizzera si è fissata obiettivi ambiziosi, che a causa della crisi ucraina non sempre hanno potuto essere raggiunti e hanno richiesto aggiornamenti pragmatici. Nel caso dei conflitti del Caucaso del Sud e della Repubblica di Moldavia, per esempio, il fatto che la situazione della sicurezza non sia notevolmente peggiorata con la crisi ucraina va considerato di per sé già un successo. L'obiettivo precipuo della Svizzera era di mantenere il dialogo e i formati negoziali esistenti per garantire un punto di partenza su cui costruire il futuro.

L'aggiornamento del Documento di Vienna e il dibattito sul controllo degli armamenti non hanno praticamente fatto registrare progressi. Nell'anno del presente rapporto entrambi i temi hanno segnato il passo. Nel 2014, alla luce della crisi ucraina, la dimensione politico-militare ha tuttavia acquisito maggiore importanza. Grazie alla stretta cooperazione tra il DFAE e il DDPS, la Svizzera è riuscita a difendere efficacemente i propri interessi di politica della sicurezza.

Gli sviluppi registratisi nel 2014 hanno chiaramente dimostrato che in Europa la convivenza pacifica non va data per scontata. La situazione in Ucraina ha evidenziato problemi profondi nell'architettura della sicurezza europea, che si sono manifestati in un ristagno sempre più frequente delle piattaforme di cooperazione. Il tutto, nella contemporanea consapevolezza della necessità di cooperare con la Federazione Russa. L'OSCE è l'unica organizzazione regionale di sicurezza di cui fanno parte con gli stessi diritti sia gli Stati occidentali sia la Federazione Russa. Questa parità dà all'OSCE l'opportunità di condurre un dialogo tra tutti gli attori importanti e di essere nel contempo parte attiva, ma pone anche alla luce quotidianamente – in quasi tutte le questioni importanti – la diversità di posizioni tra la Federazione Russa e gli Stati europei, non consentendo all'Organizzazione di realizzare più rapidamente i suoi obiettivi.

Nel quadro dell'OSCE la presidenza svizzera ha avviato un dibattito sulla futura configurazione dell'ordinamento di sicurezza europeo. Nel settembre 2014 il presidente in carica Didier Burkhalter ha proposto, durante un incontro informale tra i ministri dell'OSCE a New York avvenuto a margine dell'Assemblea generale dell'ONU, di costituire un «gruppo di personalità eminenti» con il compito di illustrare possibili soluzioni per ripristinare la fiducia e promuovere la sicurezza cooperativa in Europa. Al termine di nuove consultazioni con gli Stati partecipanti, il 4 dicembre 2014, insieme a Serbia e Germania, suoi futuri partner nella troika, la presidenza svizzera ha nominato a Basilea un «gruppo di personalità eminenti» sotto la direzione dell'ambasciatore Wolfgang Ischinger.

Il maggiore interesse politico e pubblico per l'OSCE si è manifestato nel quadro del Consiglio dei ministri di Basilea, che ha segnato la chiusura dell'anno di presidenza e ne ha rappresentato anche l'evento di maggior rilievo. La partecipazione record di 53 ministri degli esteri e circa 1800 delegati, rappresentanti della società civile e giornalisti nazionali e internazionali testimonia l'accresciuta importanza dell'OSCE quale attore della sicurezza europea. In tale contesto risulta ancora più significativo che a Basilea i 57 Stati partecipanti siano riusciti a raggiungere un accordo su 10 decisioni e 11 dichiarazioni ministeriali comuni.

Anche la candidatura della Germania alla presidenza per l'anno 2016 riflette l'accresciuta rilevanza dell'OSCE. A Basilea è inoltre già stata confermata la presidenza dell'Austria per il 2017 e la decisione conferisce all'OSCE ulteriore continuità e sicurezza a livello di pianificazione. Con la Serbia presidente in carica, e la Germania e l'Austria future presidenti, le prospettive che la nuova dinamica avviata in seno all'OSCE possa continuare sono buone.

Nel 2014 e nel 2015 due Stati esercitano per la prima volta nella storia dell'OSCE una presidenza consecutiva. Nel 2014 la cooperazione con la Serbia si è svolta senza intoppi, in particolare nel quadro degli sforzi intrapresi per giungere a una riappacificazione nei Balcani. Nel 2015 proseguiranno non solo l'attuazione del piano di lavoro congiunto, ma anche l'impegno in Ucraina avviato sotto la presidenza svizzera. La Svizzera continuerà inoltre a svolgere, nell'ambito dell'OSCE, la sua opera di mediazione nei conflitti, per il tramite tra l'altro degli incaricati speciali per l'Ucraina, i Balcani occidentali e il Caucaso del Sud, e manterrà anche nel 2015 la presidenza del gruppo di lavoro di alto livello per il Nagorno Karabach, assunta nel 2014. Sostiene infine il team della presidenza serba sul piano dei contenuti e del personale. Tre esperti svizzeri lavorano nel team di presidenza serbo a Vienna e a Kiev. La presidenza comune con la Serbia ha pure gettato nuove basi nelle relazioni bilaterali, aprendo alla Svizzera nuove prospettive nell'Europa del Sud-Est.

L'approccio cooperativo adottato dalla Svizzera, tradottosi in una presidenza consecutiva che prevede un piano di lavoro congiunto e l'occupazione in comune di posti chiave per due anni, rappresenta una soluzione innovativa volta a rafforzare la pianificabilità, l'efficacia e la stabilità dell'OSCE e ha riscosso ampi consensi.

Nel 2015 la Svizzera è un membro attivo della troika dell'OSCE insieme alla Serbia, presidente in carica, e alla Germania, che deterrà la presidenza nel 2016. Parallelamente alla stretta collaborazione con la Serbia nell'ambito delle presidenze consecutive, già nel 2014 nel quadro dell'OSCE la Svizzera ha sviluppato una stretta cooperazione basata sulla fiducia con la Germania. In tale contesto hanno svolto un ruolo centrale la gestione della crisi ucraina e l'impegno teso a sviluppare ulteriormente l'OSCE e a potenziare la sua efficacia quale strumento di rafforzamento della sicurezza in Europa.

Nel suo ultimo anno in veste di membro della troika, la Svizzera continua a operare nell'ottica dell'allentamento della tensione in Ucraina, del sostegno agli impegni della missione di monitoraggio dell'OSCE e al gruppo di contatto trilaterale nonché della creazione di gruppi di lavoro sulla base degli accordi di Minsk. L'obiettivo è rendere possibile la ricerca di soluzioni politiche. Nel 2015 la Svizzera sostiene inoltre varie iniziative tese al rafforzamento della sicurezza europea.

La Svizzera appoggia ad esempio i lavori del succitato «gruppo di personalità eminenti», da lei stessa lanciato. Nel quadro di un progetto congiunto, nel giugno 2015 tale gruppo indipendente presenterà un rapporto intermedio sugli insegnamenti che l'OSCE ha tratto dalla crisi ucraina e alla fine del 2015 stilerà un rapporto finale con raccomandazioni per il rafforzamento della sicurezza europea come progetto comune. La svizzera Barbara Haering è uno dei 15 membri di questo gruppo che ha intensi scambi con le istituzioni dell'OSCE, gli Stati partecipanti dell'OSCE e altri attori di rilievo nell'ambito della sicurezza europea. Il gruppo si è riunito tra l'altro il 5 maggio 2015 per una seduta di lavoro alla *Maison de la Paix* a Ginevra.

In occasione della presenza del gruppo a Ginevra è stato organizzato un incontro con il capo del DFAE, che ha presentato due iniziative della Svizzera per il rafforzamento della sicurezza europea. Da una parte la Svizzera intende promuovere un dibattito sull'interazione tra questioni relative al commercio e alla sicurezza e punta a rafforzare la

dimensione economica dell'OSCE. Dall'altra propone un processo di verifica delle operazioni di pace dell'OSCE con l'obiettivo di potenziare le capacità dell'Organizzazione in questo campo.

Nel 2015 la Svizzera presiede inoltre insieme all'Asia il partenariato OSCE per la cooperazione. In tale ambito opera per promuovere una sicurezza cooperativa ed estesa nell'Asia orientale. Da questo punto di vista la Conferenza asiatica OSCE in programma a Seul nel giugno 2015 offrirà un prezioso punto di partenza. Anche in altre regioni del mondo la Svizzera cerca di mettere in evidenza i vantaggi dell'approccio dell'OSCE nell'ottica della promozione del dialogo, della fiducia e della sicurezza.

## Appendice I: Abbreviazioni

ACMN	Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali con sede all'Aia (High Commissioner on National Minorities, HCNM)
CaF	Cancelleria federale
CFE	Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa
CFE/A	Trattato adattato sulle forze armate convenzionali in Europa
CP	Consiglio permanente dell'OSCE con sede a Vienna
CSCE	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS sport	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVI	Disaster Victim Identification
fedpol	Ufficio federale di polizia
FSC	Foro di cooperazione per la sicurezza (organo dell'OSCE con sede a Vienna)
HLPG	High Level Planning Group (Gruppo di pianificazione ad alto livello dell'OSCE per una missione di pace nel Nagorno Karabakh)
JCCC	Joint Centre for Control and Coordination (struttura congiunta degli Stati maggiori generali russo e ucraino per la sorveglianza della linea di cessate il fuoco nell'Est dell'Ucraina)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Organizzazione del trattato nord atlantico)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, istituzione indipendente dell'OSCE con sede a Varsavia)
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite (United Nations Organisation)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
SMM	Special Monitoring Mission (missione speciale di osservazione dell'OSCE in Ucraina)
Troika	Presidenza in carica dell'OSCE coadiuvata dalla presidenza dell'anno precedente e da quella dell'anno successivo. Troika 2014: Ucraina, Svizzera, Serbia. Troika 2015: Svizzera, Serbia, Germania
UE	Unione europea

## **Appendice II: cronologia degli eventi e degli incontri di rilievo dell'OSCE**

16 gennaio, Vienna	Il presidente dell'OSCE espone le priorità della presidenza svizzera di fronte al Consiglio permanente
16-18 gennaio, Vienna	Modello OSCE
17-18 febbraio, Vienna	Conferenza OSCE e Consiglio d'Europa contro la tratta degli esseri umani
20 febbraio, Kiev	Scontri sanguinosi a Kiev con almeno 88 vittime
21 febbraio, Kiev	Il presidente Janukowitsch lascia Kiev, si forma un Governo provvisorio
23 febbraio, Berna	Il presidente dell'OSCE nomina l'ambasciatore Tim Guldimann inviato speciale per l'Ucraina
24 febbraio, New York	Il presidente dell'OSCE parla al Consiglio di sicurezza dell'ONU
16 marzo, Mosca	La Russia annette la Crimea
21 marzo, Vienna	Adozione della decisione del Consiglio permanente sulla creazione di una missione speciale di monitoraggio (SMM) dell'OSCE in Ucraina
17 aprile, Ginevra	Dichiarazione dei ministri degli esteri di Ucraina, Russia, USA e UE che sostiene il lavoro dell'SMM
28-29 aprile, Interlaken	Conferenza OSCE sulla lotta contro il terrorismo
14-21 maggio, Ucraina	L'OSCE organizza tavole rotonde sull'unità nazionale a Kiev, Charkiw, Mykolaiw
20-21 maggio, Montreux	Forum economico e ambientale dell'OSCE
25 maggio, Ucraina	Petro Poroschenko è eletto presidente dell'Ucraina. 1300 osservatori dell'OSCE monitorano l'elezione.
26-29.05, Est Ucraina	Due team di osservatori dell'OSCE vengono sequestrati. Saranno rilasciati solo il 27 e il 28 giugno
3 giugno, Normandia	Incontro dei capi di Stato di Ucraina, Russia, Francia e Germania
8 giugno, Berna	Il presidente dell'OSCE nomina l'ambasciatore Heidi Tagliavini rappresentante della presidenza OSCE nel gruppo di contatto trilaterale Russia-Ucraina-OSCE
10-11 giugno, Berna	Conferenza sull'OSCE e i difensori dei diritti umani
2 luglio, Baku	Sessione estiva dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, parlamentari russi e ucraini creano un gruppo di collegamento e lanciano un appello per un allentamento della tensione
8-10 luglio, Belgrado	Modello OSCE
11-13 luglio, Vienna	Conferenza di riesame sull'uguaglianza di genere dell'OSCE
17 luglio, Donetsk	Il volo MH17 della Malaysia Airlines viene abbattuto mentre sorvola il territorio controllato dai ribelli
24 agosto, Izvarine	La missione di osservazione delle frontiere OSCE avvia i lavori in due posti di frontiera al confine russo-ucraino

5 settembre, Minsk	Nel quadro del gruppo di contatto trilaterale, Russia, Ucraina e la presidenza dell'OSCE firmano un accordo per la cessazione dei combattimenti
10-12 settembre, Praga	Forum economico e ambientale dell'OSCE, incontro conclusivo
19 settembre, Minsk	Al termine di negoziati che vedono la partecipazione dell'OSCE, rappresentanti di Ucraina, Russia e alcuni distretti di Donetsk e Luhansk sottoscrivono il Protocollo di Minsk a sostegno del cessate il fuoco
22.9-3.10, Varsavia	Incontro dell'OSCE sull'attuazione degli obblighi della dimensione umana
3-5 ottobre, Ginevra	Incontro autunnale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE
23 ottobre, Mariupol	Primo volo di un drone della missione di monitoraggio dell'OSCE sul rispetto del cessate il fuoco
26 ottobre, Ucraina	Elezioni parlamentari monitorate da oltre 600 osservatori dell'OSCE
27-28 ottobre, Neum	Conferenza mediterranea dell'OSCE
13 novembre, Berlino	Conferenza OSCE sull'antisemitismo
3-4 dicembre, Basilea	Conferenza della società civile
4-5 dicembre, Basilea	Riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE
31 dicembre, Kiev	La missione di monitoraggio OSCE in Ucraina conta 370 osservatori di 42 Stati



## Appendice III: discorsi di rilievo del presidente dell'OSCE

1. [Vienna 2.7.2013 - Allocuzione presso il Consiglio permanente dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa \(OSCE\): «Creating a security community for the benefit of everyone – Priorities of the Swiss OSCE chairmanship in 2014» \(en\)](#)
2. [Kiev 5.12.2013 - Allocuzione in occasione della Plenary Session al Ministerial Council dell'OSCE: «Common security delivered by all and for all» \(en\)](#)
3. [Vienna 16.1.2014 - Riunione con il consiglio permanente dell'OSCE: «Into the Swiss Chairmanship: Seizing opportunities to create a security community for the benefit of everyone» \(en\)](#)
4. [Vienna 16.1.2014 – Allocuzione davanti i OSCE Youth Ambassadors: «Politics is not just about today. It is also, and most importantly, about tomorrow» \(en\)](#)
5. [New York 24.2.2014 - Allocuzione davanti al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: «Swiss Chairmanship of the OSCE: Creating a Security Community for the Benefit of Everyone» \(fr/en\)](#)
6. [Washington 25.2.2014 – Allocuzione davanti alla Commissione di Helsinki: «Principled and Pragmatic: Swiss Chairmanship Priorities to Revitalize the OSCE» \(en\)](#)
7. [Interlaken 28.4.2014 - Allocuzione in occasione dell'apertura della conferenza della presidenza svizzera dell'OSCE consacrata alla lotta contro il terrorismo: «No ransom, strict on legal standards, and active against foreign fighters: Three propositions for counter-terrorism à la OSCE» \(en\)](#)
8. [Vienna 6.5.2014 - Allocuzione in occasione della sessione ministeriale del Consiglio d'Europa: «Reversing the Logic of Escalation in Ukraine: Next Steps by the Swiss OSCE Chairmanship» \(en\)](#)
9. [Bruxelles 12.5.2014 - Allocuzione in occasione del consiglio degli affari esteri al Unione europea: «A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine» \(en\)](#)
10. [Berna 10.6.2014 - Allocuzione in occasione dell'apertura della conferenza della presidenza svizzera dell'OSCE consacrata ai difensori di dritti umani: «Renewing our political will to better defend the rights of the defenders» \(en\)](#)
11. [Vienna 24.6.2014 – Discorso dell'apertura in occasione della conferenza annuale di riesame sulla sicurezza: «Empowering the OSCE to reconsolidate European security as a common project» \(en\)](#)
12. [Baku 28.6.2014 - Allocuzione dell'apertura in occasione della 23° sessione dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE: «Transforming the OSCE momentum into durable positive dynamics: Half-term assessment of the Swiss Chairmanship» \(en\)](#)
13. [Tallinn 25.8.2014 - Allocuzione del Presidente della Confederazione Didier Burkhalter - Conferenza degli ambasciatori a Tallin: «Security through Inclusive Dialogue and Action: OSCE Roles in the Ukraine Crisis» \(en\)](#)
14. [Berlino 25.8.2014 – Ministero degli affari esteri: Discorso in occasione della Conferenza degli ambasciatori a Berlino \(de\)](#)
15. [Newport 5.9.2014 – Dichiarazione in occasione del vertice NATO in Galles: «Implications of the crisis in and around Ukraine for European security at large» \(en\)](#)
16. [Praga 10.9.2014 - Allocuzione in occasione del 22 forum economico e ambientale dell'OSCE: «More Economic and Environmental Cooperation for More Security in Europe» \(en\)](#)
17. [New York 25.9.2014 - Dichiarazione in occasione della 69a Assemblea generale delle Nazioni Unite: «The OSCE in Ukraine: inclusive dialogue and capability to act» \(en\)](#)
18. [New York 26.9.2014 - Dichiarazione in occasione della 69a Assemblea generale delle Nazioni Unite: «Addressing the Crisis of European Security: The Way Forward and the Role of the OSCE» \(en\)](#)
19. [Ginevra 3.10.2014 - Allocuzione in occasione della 24esima sessione dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE: «Reconsolidating European security with vision, determination, and a stronger OSCE» \(en\)](#)
20. [Milano 17.10.2014 – Discorso in occasione della sessione tematica «Accroître le dialogue et la coopération entre l'Europe et l'Asie - direction future de l'ASEM» al decimo Vertice Europa-Asia \(ASEM\): «Sécurité coopérative "façon OSCE": construire des ponts en Europe et en Asie» \(fr\)](#)

21. [Berlino 13.11.2014 - Allocuzione d'apertura in occasione della Conferenza sull'antisemitismo dell'OSCE: «Promoting tolerance and combating anti-Semitism - our collective endeavour because it is our common history and our common future» \(en\)](#)
22. [Basilea 3.12.2014 - Dichiarazione nella sessione di chiusura della conferenza parallela della società civile: «Statement at the Closing Session of the Parallel Civil Society Conference» \(en\)](#)
23. [Basilea 3.12.2014 - Discorso di apertura del presidente in carica dell'OSCE e presidente della Confederazione Didier Burkhalter in occasione della cena ministeriale informale: «The way forward in addressing the crisis in and around Ukraine and the role of the OSCE» \(en\)](#)
24. [Basilea 4.12.2014 - Discorso di apertura del presidente in carica dell'OSCE e presidente della Confederazione Didier Burkhalter in occasione della 21a riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE: «We Swiss will build bridges to strengthen security and cooperation in Europe beyond our Chairmanship» \(en\)](#)
25. [Basilea 4.12.2014 - Discorso di apertura al pranzo di lavoro per i capi delle delegazioni della 21a riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE: «European Security as a common project» \(en\)](#)
26. [Basilea 4.12.2014 – Riassunto da parte del presidente in carica delle discussioni del primo giorno del Consiglio dei ministri OSCE: «Summary by the Chairperson-in-Office of the discussions of Day 1 at the OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
27. [Basilea 5.12.2014 - Dichiarazioni introduttive alla Sessione plenaria II della 21a riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE, «Lotta contro il terrorismo: sfide comuni dentro e fuori l'area OSCE»: «Strengthening the OSCE in the fight against terrorism: Swiss Chairmanship efforts and priorities» \(en\)](#)
28. [Basilea 5.12.2014 - Dichiarazioni finale del presidente in carica dell'OSCE e presidente della Confederazione Didier Burkhalter alla 21a riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE: «Closing Statement at the 21st OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
29. [Monaco 7.2.2015 -Discorso alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco 2015 : «Providing the OSCE with the capacity to reconsolidate European security» \(en\)](#)
30. [Monaco 7.2.2015 - Discorso in occasione del conferimento del premio Ewald-von-Kleist all'OSCE nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza di Monaco 2015: «The OSCE – an opportunity we must seize together» \(en\)](#)

## Appendice IV: dichiarazioni del presidente dell'OSCE e dei suoi incaricati

Il presidente dell'OSCE si esprime regolarmente in merito a eventi inerenti alla sicurezza e accadimenti politici che interessano l'area dell'OSCE. In tale contesto parla a nome dell'Organizzazione e non a nome del suo Paese, i suoi comunicati non devono cioè divergere dalle posizioni consensuali di tutti gli Stati partecipanti. Nel contempo si ispira a documenti essenziali dell'OSCE quali l'Atto finale di Helsinki.

Le dichiarazioni del presidente dell'OSCE rappresentano pertanto un importante strumento delle attività diplomatiche della presidenza. Oltre al presidente dell'OSCE, anche i suoi inviati speciali hanno la facoltà di rilasciare dichiarazioni nelle loro sfere di competenza.

### 1. Press Releases of the Chairperson-in-Office on Ukraine

- 1.1 [Vienna 17.01.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office expresses "concern" over Ukraine](#)
- 1.2 [Bern/ Vienna 23.01.2014: OSCE Chair calls for restraint by all sides in Ukraine](#)
- 1.3 [Vienna/ Davos 24.01.2014: OSCE Chair brings Organization's proposals for support to Ukraine PM Azarov](#)
- 1.4 [Warsaw 27.01.2014: Situation in Ukraine among topics as OSCE Chair visits ODIHR in Warsaw](#)
- 1.5 [Bern 28.01.2014: OSCE Chair welcomes steps to de-escalate situation in Ukraine](#)
- 1.6 [Munich/ Bern 01.02.2014: OSCE Chair meets acting Foreign Minister of Ukraine, Kozhara, to discuss proposal for support by the Organization](#)
- 1.7 [Sochi 07.02.2014: OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with President Yanukovich](#)
- 1.8 [Bern 16.02.2014: OSCE Chair welcomes handover of Kyiv City State Administration Building as another positive step in defusing tensions](#)
- 1.9 [Bern 18.02.2014: All possible steps must be taken to stop violence in Ukraine, says OSCE Chair](#)
- 1.10 [Bern 19.02.2014: Ukraine: Swiss OSCE Chair offers measures to end violence and resume political route out of crisis](#)
- 1.11 [Bern 21.02.2014: OSCE Chair-in-Office welcomes Ukraine agreement](#)
- 1.12 [New York 24.02.2014: OSCE Chair appoints Personal Envoy on Ukraine and announces OSCE team to identify support measures](#)
- 1.13 [Washington, DC 26.02.2014: OSCE Chair and US Vice President Joe Biden: discussions on Ukraine](#)
- 1.14 [Bern 27.02.2014: OSCE Chair in Office announces visit of Personal Envoy and High Commissioner on National Minorities to Crimea](#)
- 1.15 [Bern 01.03.2014: Chairperson in Office urges participating States to refrain from unilateral actions and to engage in a meaningful dialogue](#)
- 1.16 [Bern 02.03.2014: Swiss Chair updates UN Secretary General Ban on latest OSCE activities regarding Ukraine](#)
- 1.17 [Bern 04.03.2014: Swiss OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with German Foreign Minister Steinmeier](#)
- 1.18 [Paris 05.03.2014: OSCE Chairperson participates in Paris meeting on crisis in Ukraine to discuss possibility of an international contact group](#)
- 1.19 [Bern 11.03.2014: OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue](#)
- 1.20 [Bern 12.03.2014: Swiss OSCE Chair and Russian President discuss ways out of crisis regarding Ukraine](#)
- 1.21 [Bern 16.03.2014: Chairperson-in-Office calls on all sides to commit to resolving the situation regarding Ukraine through dialogue, with peaceful means and respect of international law](#)
- 1.22 [Bern 18.03.2014: OSCE Chairperson calls for diplomacy to overcome the crisis](#)
- 1.23 [Bern 20.03.2014: OSCE to step up its activities in support of Ukraine, Swiss Chair says](#)
- 1.24 [Bern 21.03.2014: All sides will benefit from the decision to deploy an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Swiss OSCE Chair says](#)
- 1.25 [Bern 02.04.2014: Swiss OSCE Chair appoints Chief and Deputy Chief Monitors for Ukraine](#)
- 1.26 [Bern 11.04.2014: OSCE Chair to meet Special Monitoring Mission in Ukraine](#)
- 1.27 [Bern 13.04.2014: OSCE Chair calls for stopping confrontation in eastern Ukraine](#)
- 1.28 [Kiev 14.04.2014: Joint responsibility to prevent further escalation, says OSCE Chairperson-in-office](#)
- 1.29 [Bern 17.04.2014: OSCE ready to assist Ukraine in implementing de-escalation measures agreed today in Geneva, says CiO](#)
- 1.30 [Bern 22.04.2014: CiO underlines need for political support to implementation of Geneva measures](#)
- 1.31 [Bern 27.04.2014: Swiss OSCE Chair calls for release of abducted military inspectors, OSCE working at all levels for setting them free](#)
- 1.32 [Bern 03.05.2014: After release of abducted inspectors and Ukrainian hosts, Swiss CiO calls for cooperation and efforts towards political solution](#)
- 1.33 [Bern 12.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office receives positive responses to OSCE Roadmap, says implementation is well underway](#)

- 1.34 [Bern 14.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends Ukraine for successful launching of Roundtables on National Unity](#)
- 1.35 [Bern 23.05.2014: With election day approaching, OSCE Chairperson welcomes progress on national dialogue in Ukraine, calls for stopping violence and provocations](#)
- 1.36 [Bern 26.05.2014: Presidential elections in Ukraine mark milestone for further de-escalation, says Swiss Chairperson-in-Office](#)
- 1.37 [Bern 28.05.2014: Detentions are sabotaging international efforts to overcome the crisis, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.38 [Bern 30.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office assures President-elect of OSCE's continuing commitment to de-escalation in Ukraine](#)
- 1.39 [Kiev 07.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, when meeting in Kyiv, commends Ukrainian President for giving fresh impetus to national and international dialogue](#)
- 1.40 [Bern 08.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, upon request of Ukrainian President, appoints Swiss diplomat to accompany talks between Ukraine and Russia](#)
- 1.41 [Bern 14.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office deeply concerned about today's escalation of tension in Ukraine, calls for utmost restraint](#)
- 1.42 [Bern 20.06.2014: Swiss CiO calls on all sides to support ceasefire to pave the way for implementing peace plan](#)
- 1.43 [Vienna 24.06.2014: Swiss Chair discusses next steps in implementing peace plan and calls for reconsolidating European security during visit in Vienna](#)
- 1.44 [Bern 27.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office grateful for support in release of four Donetsk-based SMM monitors, calls for release of second team without delay](#)
- 1.45 [Bern 28.06.2014: CiO, relieved about release of Luhansk-based SMM team, says OSCE ready to support implementation of peace plan](#)
- 1.46 [Bern 14.07.2014: Swiss Chairperson-in-Office discusses next steps with Foreign Ministers of Ukraine and the Russian Federation](#)
- 1.47 [Bern 18.07.2014: After tragic crash of the Malaysian Airlines Flight MH17 in Ukraine, CiO offers condolences and OSCE support](#)
- 1.48 [Bern 22.07.2014: Extension of Special Monitoring Mission mandate indicates that scope for co-operative solution in Ukraine persists, Chairperson-in-Office says](#)
- 1.49 [Bern 24.07.2014: Deployment of OSCE observers to the Russian Federation one element to de-escalate situation, Chair says, calling for further and broader measures](#)
- 1.50 [Bern 09.08.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office acknowledges humanitarian efforts in Ukraine, calls for co-operative measures](#)
- 1.51 [Bern 23.08.2014: With humanitarian aid urgently needed, OSCE Chairperson calls upon all sides to render convoy aid a co-operative endeavor again](#)
- 1.52 [Bern 29.08.2014: Ukraine's sovereignty and territorial integrity must be respected by all sides and at all times, says Chair](#)
- 1.53 [Bern/Vienna 03.09.2014: OSCE Chair in Office and Secretary General at NATO to present the Organization's contribution to co-operative security response regarding Ukraine](#)
- 1.54 [Bern 05.09.2014: Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support](#)
- 1.55 [Bern 07.09.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends SMM for quickly adapting to needs of ceasefire monitoring, calls on States to help expand Mission rapidly](#)
- 1.56 [Bern 17.09.2014: Acknowledging recent progress in implementing Minsk protocol, OSCE CiO says stabilizing cease-fire key for peace process in eastern Ukraine](#)
- 1.57 [Bern 20.09.2014: Memorandum on stabilizing ceasefire another important step towards de-escalation, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.58 [New York 26.09.2014: On the road to Basel Ministerial Council, Swiss Chair launches discussion on ways to overcome the crisis of European security](#)
- 1.59 [Bern 02.10.2014: Truce too important for stabilization to be carelessly put at risk, Swiss OSCE Chair says after new outbreak of violence](#)
- 1.60 [Milan 17.10.2014: Acknowledging further offers to enhance the OSCE's UAV capacities, CiO announces immediate consultations on respective modalities](#)
- 1.61 [Bern 27.10.2014: Elections in Ukraine another step towards stabilization, says CiO, calling for enhanced efforts to implement Minsk commitments](#)
- 1.62 [Bern 31.10.2014: So-called elections not in line with Minsk Protocol, says OSCE Chair, calling for enhanced efforts and dialogue to implement all commitments](#)
- 1.63 [Bern 08.11.2014: Concerned about latest SMM reports of activities undermining Minsk commitments, OSCE Chair calls on all sides to preserve and consolidate ceasefire](#)
- 1.64 [Bern 27.11.2014: Chairperson-in-Office calls for all sides to ensure security and freedom of movement of SMM monitors following shooting incidents in Ukraine](#)
- 1.65 [Basel 04.12.2014: Ukraine in focus as OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter opens 21st Ministerial Council in Basel](#)
- 1.66 [Basel 05.12.2014: Summary by the OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter of the first day of discussions at the OSCE Ministerial Council](#)

- 1.67 [Basel 05.12.2014: OSCE proves its value and ability as a forum for dialogue, says OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter as Basel Ministerial Council ends](#)
  - 1.68 [Bern 13.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office calls on all sides of the conflict in eastern Ukraine to resume efforts aimed at full implementation of Minsk arrangements](#)
  - 1.69 [Bern 26.12.2014: Minsk talks must resume to rapidly advance peace efforts, Swiss Chair says](#)
2. Press Releases of the Trilateral Contact Group on Ukraine 2014
- 2.1 [Kiev 15.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE met in Kiev on July 15, 2014](#)
  - 2.2 [Kiev 18.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE convened in Kiev on July 18, 2014](#)
  - 2.3 [Kiev 22.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
  - 2.4 [Minsk 31.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
  - 2.5 [Kiev 02.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
  - 2.6 [Kiev 26.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
  - 2.7 [Kiev 04.10.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
3. Press Releases of the OSCE-Chairmanship in general on Ukraine
- 3.1 [Kiev 06.03.2014: Personal Envoy Guldemann says situation in Crimea calm but very tense](#)
  - 3.2 [Vienna 24.06.2014: Ukraine crisis tops agenda of OSCE annual conference in Vienna](#)
  - 3.3 [Vienna 18.07.2014: OSCE Permanent Council adopts declaration on tragic plane crash in Ukraine, calls for access to site and for an independent investigation](#)
  - 3.4 [Vienna 23.08.2014: Killing of Mykola Zelenc demonstrates urgent need to stop violent escalation in eastern Ukraine, says Swiss OSCE Permanent Council Chair](#)
  - 3.5 [Vienna 22.10.2014: OSCE Permanent Council decided on extension of OSCE Observer Mission at Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk for one month](#)
4. Press Releases of Swiss Chairperson-in-Office 2014 on all other topics
- 4.1 [Bern 31.12.2013: OSCE is best safeguard against new divisions between East and West, says new Swiss OSCE Chair](#)
  - 4.2 [Bern 14.01.2014: OSCE Chairperson-in-Office meets Minsk Group Co-Chairs to discuss Nagorno-Karabakh mediation efforts](#)
  - 4.3 [Vienna 16.01.2014: Switzerland to harness OSCE strengths as wide-ranging chairmanship programme revealed](#)
  - 4.4 [Warsaw 24.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
  - 4.5 [Warsaw 27.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
  - 4.6 [Bern 23.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office to visit Western Balkans](#)
  - 4.7 [Belgrade/ Tirana/ Pristina 25.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office welcomes progress on regional co-operation and reconciliation in Western Balkans](#)
  - 4.8 [Interlaken 28.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter opens international conference in Interlaken on fight against terrorism](#)
  - 4.9 [Bern 08.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office welcomes appointment of new ODIHR Director](#)
  - 4.10 [Bern 12.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office remembers 20 years of Nagorno-Karabakh ceasefire](#)
  - 4.11 [Bern 15.05.2014: Lamberto Zannier re-appointed OSCE Secretary General](#)
  - 4.12 [Baku 02.06.2014: OSCE Chair, in Baku, calls for intensified peace talks on Nagorno-Karabakh conflict, welcomes establishment of OSCE Project Co-ordinator's Office](#)
  - 4.13 [Tbilisi/ Ergneti 03.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office discusses OSCE engagement and international mediation efforts in Georgia, meets participants of Ergneti IPRM](#)
  - 4.14 [Yerevan 04.06.2014: In Yerevan OSCE Chairperson-in-Office encourages intensified negotiations on Nagorno-Karabakh conflict and pledges continued OSCE support to reforms](#)
  - 4.15 [Bern 10.06.2014: Political will the key to ensuring the protection of human rights defenders, say participants at OSCE conference in Bern](#)
  - 4.16 [Bern 12.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office condemns kidnapping of Turkish diplomatic personnel in Mosul](#)
  - 4.17 [Baku 28.06.2014: Azerbaijan's President, OSCE Chair-in-Office open OSCE PA Annual Session](#)
  - 4.18 [Baku 28.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, at the Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, takes stock of implementation of Swiss priorities at half time](#)
  - 4.19 [Bern 30.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office expresses gratitude to outgoing ODIHR Director Lenarčič](#)

- 4.20 [Bern/ Moskau/ Paris/ Washington 02.08.2014: OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions](#)
  - 4.21 [Bern/ Mostar 29.08.2014: OSCE Chair welcomes commitment to addressing issue of missing persons in the Western Balkans](#)
  - 4.22 [Prague 10.09.2014: Enhanced efforts needed to prevent, mitigate, and respond to natural disasters, say OSCE forum participants in Prague](#)
  - 4.23 [Bern/ Warsaw 15.09.2014: On International Day of Democracy, OSCE Chairperson-in-Office and ODIHR Director call for greater efforts to promote youth engagement and participation](#)
  - 4.24 [Geneva 03.10.2014: Opening the OSCE Parliamentary Assembly in Geneva, Swiss Chair says collective effort needed to restore stability and rebuild common understanding of European security](#)
  - 4.25 [Bern 13.11.2014: Concerned about violent incident at Line of Contact, CiO calls on Azerbaijan and Armenia to strictly adhere to ceasefire](#)
  - 4.26 [Berlin 13.11.2014: Anti-Semitism remains a challenge to security in the OSCE region, say participants at high-level OSCE conference in Berlin](#)
  - 4.27 [Bern 19.11.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter to visit Central Asian States](#)
  - 4.28 [Bern 22.11.2014: Central Asia plays important role as a bridge between Asia and Europe, says OSCE Chairperson-in-Office in regional visit](#)
  - 4.29 [Basel 03.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter receives civil society recommendations ahead of the Ministerial Council in Basel](#)
  - 4.30 [Basel 04.12.2014: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro and Serbia take ownership of regional arms control, Dayton Peace Agreement Article IV Annex 1/B: Mission accomplished](#)
  - 4.31 [Bern, 30.12.2014: OSCE proven its capacity to act in crisis year 2014 – continued efforts to reconsolidate European security needed, says outgoing Swiss chair](#)
5. Press Releases of the Swiss OSCE-Chairmanship on all other topics
- 5.1 [Vienna 17.02.2014: Governments must step up fight against human trafficking, protect victims, prosecute criminals](#)
  - 5.2 [Belgrade 24.02.2014: Swiss OSCE Chairmanship and OSCE Mission to Serbia support regional dialogue of civil society on torture prevention and fight against hate crime](#)
  - 5.3 [Vienna 08.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship, ODIHR and Civic Solidarity provide a platform for civil society dialogue on prevention of torture, right to privacy and non-discrimination issues](#)
  - 5.4 [Vienna 10.04.2014: Co-ordinated efforts necessary to eradicate the practice of torture, say participants at OSCE meeting](#)
  - 5.5 [Interlaken 29.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship presents "Interlaken Recommendations" at international Counter-Terrorism Conference](#)
  - 5.6 [Vienna 07.05.2014: Vienna meeting highlights role of inter-religious dialogue in promoting freedom of religion or belief](#)
  - 5.7 [Warsaw 12.05.2014: Participants at Warsaw meeting highlight value of practical co-operation in realizing OSCE commitments in the Human Dimension](#)
  - 5.8 [Montreux 20.05.2014: OSCE meeting in Montreux explores good practices in managing disaster risks at local, regional and international levels](#)
  - 5.9 [Dushanbe 21.05.2014: Swiss OSCE Chairmanship, OSCE Office in Tajikistan support regional dialogue on human rights](#)
  - 5.10 [Vienna 03.07.2014: Freedom of expression, opinion must be improved across OSCE region, conference participants say](#)
  - 5.11 [Vienna 08.07.2014: After 20 years, OSCE Code of Conduct still plays essential role in setting norms in security sector governance](#)
  - 5.12 [Belgrade 10.07.2014: Model OSCE: Second round of negotiations took place in Belgrade](#)
  - 5.13 [Tbilisi 08.09.2014: Swiss OSCE Chairmanship concludes series of four regional civil society workshops with a two-day event in Tbilisi](#)
  - 5.14 [Warsaw 22.09.2014: Defending human rights of most vulnerable crucial to meeting security challenges, say speakers at OSCE conference in Warsaw](#)
  - 5.15 [Strasbourg 09.10.2014: OSCE, Council of Europe join forces to protect human trafficking victims' rights](#)
  - 5.16 [Vienna 10.07.2014: OSCE and States need to take further action to make gender equality a reality](#)
  - 5.17 [Valetta 16.09.2014: Enhanced co-operation needed to better prevent and respond to terrorist kidnapping and hostage-taking, say participants of regional workshop in Malta](#)
  - 5.18 [Vienna 10.10.2014: OSCE remains at forefront of conflict resolution through mediation, say participants of high-level meeting in Vienna](#)
  - 5.19 [Vienna 27.10.2014: Promoting partnerships between law enforcement agencies, governments and private sector to combat illicit drugs in focus at OSCE conference](#)
  - 5.20 [Vienna 30.10.2014: Participants at OSCE meeting stress need for increased commitment to protecting human rights in times of economic crisis](#)

- 5.21 [Vienna 04.11.2014: Stability, security and respect for human rights are shared UN and OSCE values, UN Secretary General Ban Ki-moon tells OSCE Permanent Council](#)
- 5.22 [Vienna 07.11.2014: Confidence building measures to enhance cybersecurity in focus at OSCE meeting in Vienna](#)
- 5.23 [Berlin 12.11.2014: Governments need to step up their efforts to address anti-Semitism, say participants at OSCE Civil Society Forum](#)
- 5.24 [Basel 05.12.2014: Commemorative Publication marks 20 years of key OSCE document on promoting democratic control of armed and security forces](#)
- 5.25 [Basel 11.12.2014: OSCE think tanks and academic network discusses role of Panel of Eminent Persons on European security](#)

6. Press Releases of the Personal and Special Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office during the Swiss Chairmanship 2014

6.1. Personal Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office combatting discrimination and promoting tolerance Rabbi Andrew Baker, Professor Alexey Avtonomov, Professor Talip Küçükcan

- 6.1.1 [Washington, D.C. 28.05.2014: Representative of OSCE Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism condemns attack at Jewish Museum in Brussels](#)
- 6.1.2 [Washington, D.C. 22.07.2014: Political leaders need to speak out against the anti-Semitic and racist rhetoric and acts, OSCE tolerance representative says](#)
- 6.1.3 [Washington, D.C. 24.07.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in first joint country visit to United States](#)
- 6.1.4 [Copenhagen 11.09.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in joint country visit to Denmark](#)
- 6.1.5 [Moscow 17.10.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Russian Federation](#)
- 6.1.6 [Istanbul 10.12.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Turkey](#)

6.2. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Transdniestrian Settlement Process Ambassador Radojko Bogojevic

- 6.2.1 [Chisinau 30.01.2014: OSCE Special Representative for Transdniestrian settlement process visits region ahead of official 5+2 talks](#)
- 6.2.2 [Vienna 28.02.2014: Transdniestrian settlement talks conclude in Vienna with progress on freedom of movement](#)
- 6.2.3 [Chisinau 27.03.2014: OSCE Special Representative Bogojević, in Moldova, says regional developments should not impact Transdniestrian talks](#)
- 6.2.4 [Bern/ Belgrade 08.04.2014: OSCE ready to organize next round of 5+2 as soon as possible, says OSCE Chair's Special Representative](#)
- 6.2.5 [Chisinau 21.05.2014: OSCE Special Representative visits Chisinau, Tiraspol, ahead of Transdniestrian settlement talks](#)
- 6.2.6 [Vienna 06.06.2014: Transdniestrian settlement talks sending positive signal, says OSCE Special Representative](#)
- 6.2.7 [Freising 11.06.2014: Confidence building between Transdniestria and Moldova discussed at OSCE conference in Germany](#)
- 6.2.8 [Chisinau 02.07.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement encourages more contacts between sides at all levels](#)
- 6.2.9 [Chisinau 29.08.2014: Upcoming Transdniestrian talks would send a positive signal about potential for decreasing tensions, says OSCE Special Representative Bogojević](#)
- 6.2.10 [Chisinau 05.09.2014: OSCE Special Representative and Head of OSCE Mission to Moldova stress importance of continued regular, direct contacts on Transdniestrian settlement](#)
- 6.2.11 [Chisinau 30.10.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement underscores need for frequent contacts between Chisinau and Tiraspol](#)

6.3. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the South Caucasus Ambassador Angelo Gnädinger

- 6.3.1 [Ergneti 21.01.2014: 41st IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.2 [Ergneti 27.02.2014: 42nd IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.3 [Bern 10.03.2014: Swiss OSCE Special Representative for the South Caucasus visits Azerbaijan](#)
- 6.3.4 [Ergneti 22.03.2014: 43rd Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti](#)

- 6.3.5 [Geneva 26.03.2014: Ambassador Gnaedinger, OSCE Special Representative for South Caucasus, co-chairs 27th round of Geneva International Discussions](#)
- 6.3.6 [Yerevan 17.04.2014: OSCE Special Representative for South Caucasus meets Armenian senior officials in Yerevan](#)
- 6.3.7 [Ergneti 28.04.2014: 44th meeting of Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.8 [Ergneti 03.06.2014: 45th meeting under Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.9 [Geneva 18.06.2014: At Geneva International Discussions, OSCE Chair's Special Representative calls for maintaining substantive dialogue](#)
- 6.3.10 [Ergneti 01.07.2014: 46th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.11 [Ergneti 30.07.2014: 47th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.12 [Ergneti 19.09.2014: 48th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.13 [Ergneti 21.10.2014: 49th meeting of the Ergneti IPRM concluded in a constructive atmosphere](#)
- 6.3.14 [Belgrade 24.10.2014: Special Representative Gnaedinger holds consultations on South Caucasus with Serbia's Foreign Minister and incoming Chairperson-in-Office](#)
- 6.3.15 [Vienna 06.11.2014: Geneva International Discussions remain unique and indispensable forum, Co-chairs tell OSCE Permanent Council](#)
- 6.3.16 [Ergneti 17.11.2014: Ergneti IPRM 50th meeting completed today, OSCE and EUMM co-facilitators commend participants' continued engagement](#)
- 6.3.17 [Bern 26.11.2014: Consultations by OSCE Special Representative Angelo Gnaedinger in Tbilisi, Tskhinvali, Sukhumi and Moscow](#)
- 6.3.18 [Geneva 10.12.2014: Broad range of security and humanitarian concerns raised at 30th round of Geneva International Discussions](#)

6.4. Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on the conflict dealt with by the OSCE Minsk Conference Ambassador Andrzej Kasprzyk

- 6.4.1 [Moscow 12.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.2 [Moscow 24.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.3 [Moscow 04.04.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.4 [Baku 20.05.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.5 [Vienna 23.07.2014: Press Release by OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.6 [Tbilisi 04.08.2014: Statement by OSCE Chairperson's Personal Representative Ambassador Andrzej Kasprzyk](#)
- 6.4.7 [New York 25.09.2014: Minsk Group discusses preparations for Paris summit on Nagorno-Karabakh with Armenian and Azerbaijani Foreign Ministers](#)
- 6.4.8 [Moscow/ Paris/ Washington 19.11.2014: Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.9 [Vienna 12.11.2014: Press Statement by the Minsk Group Co-Chairs](#)

6.5. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Western Balkans Ambassador Gérard Stoudmann

- 6.5.1 [Sarajevo 18.02.2014: OSCE Chair's Special Representative for Western Balkans urges BiH authorities to address citizens' concerns](#)
- 6.5.2 [Belgrade 13.05.2014: OSCE Special Representative for Western Balkans welcomes progress on search for missing persons](#)

6.6. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues June Zeitlin

- 6.6.1 [Bern/ Belgrade 4.04.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Albania, encourages improvement in implementation of gender-related commitments](#)
- 6.6.2 [Dushanbe 4.11.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Tajikistan](#)
- 6.6.3 [Minsk 19.12.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Belarus](#)

Una pubblicazione particolare sul progetto OSCE Youth Ambassadors si trova qui (en): [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/aussenpolitik/internationale-organisationen/150325-OSZE-Jugendbotschafter-Buch\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/aussenpolitik/internationale-organisationen/150325-OSZE-Jugendbotschafter-Buch_EN.pdf)



## Appendice V: audit del Controllo federale delle finanze (testo francese)

**RAPPORT D'AUDIT**

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



6 novembre 2014

# **Audit de la surveillance financière du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE**

Département fédéral des affaires étrangères  
(DFAE)

## **L'essentiel en bref**

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière auprès du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'audit a porté sur l'examen des processus liés à l'organisation par la Suisse du Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'organisation de ce conseil, qui se tiendra à Bâle en décembre 2014, fait partie des obligations qui incombent à la Présidence 2014 de l'OSCE, assumée par le Président de la Confédération et Chef du DFAE. L'engagement financier de la Confédération pour ce sommet est estimé à 16.2 millions de francs. Il se compose des frais de logistique pour 10.8 millions de francs et des frais de sécurité pour 5.4 millions de francs auxquels il faut rajouter la contribution aux frais de sécurité du canton de Bâle-Ville qui se monte à 2 millions de francs.

L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. Bien que le Conseil ministériel n'ait pas encore eu lieu au moment de l'audit, le CDF a pu s'assurer que les tâches et les processus prévus ont été organisés de manière professionnelle et en appliquant les principes de la gestion de projet. En effet, les expériences faites précédemment dans l'organisation d'autres manifestations de cette envergure (Sommet de la Francophonie, World Economic Forum) ont été utiles pour la mise sur pied de ce Conseil ministériel important pour l'image de la Suisse.

Le CDF a constaté que le DFAE a mis en place une structure spécifique appelée Task Force Présidence OSCE. Celle-ci est formée de quatre groupes organisationnels dont un est responsable de la gestion globale du Conseil ministériel. La répartition des tâches a été prévue dans plusieurs sous-projets. La sécurité générale incombe à la Police cantonale de Bâle-Ville qui est secondée dans sa mission par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Un accord nommé « IKAPOL » permet un soutien supplémentaire par d'autres polices cantonales.

L'organisation de la partie logistique a été confiée à un prestataire de services désigné à la suite d'un appel d'offres public. Celui-ci remplit le rôle d'entrepreneur général et est chargé de sélectionner ses sous-traitants en appliquant les dispositions des marchés publics. Le montant des deux contrats (phase conceptuelle et mise en application) se monte à 1.1 million de francs. Durant son audit, le CDF a constaté que les sous-traitants ont été désignés suite à des appels d'offres sur invitation. Il relève également que deux mandats particuliers qui concernent la diffusion télévisée du sommet et les « scanning » de sécurité ont été passés de gré à gré. Cette dernière procédure a été validée à la fois par la Task Force, le Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par son Secrétaire général.

### **Generelle Stellungnahme des EDA zur Prüfung:**

Das EDA sieht sich mit Blick auf die positiven Ergebnisse des Audit Berichts der EFK in der gewählten Vorgehensweise und im Projektmanagement zur Organisation des OSZE-Ministerrats bestätigt. Die EFK hat keine Empfehlungen zur Anpassung unserer Arbeitsabläufe und des Projektmanagements ausgesprochen, so dass diese Kommentierung gänzlich entfallen kann; wir möchten in unserer Stellungnahme daher einige Punkte aus dem Bericht hervorheben, die aus unserer Perspektive besonders nennenswert scheinen:

- Das EDA ist der Ansicht, dass die guten Ergebnisse, die das Audit festhält, dem Umstand adäquat Rechnung tragen, dass für die Vorbereitungsarbeiten und Organisation des Ministerrats solide Abläufe und Organigramme sowie zielführende Zusammenarbeitsformate mit spezialisierten Stellen (innerhalb des EDA wie auch in der weiteren Bundesverwaltung) rechtzeitig etabliert wurden.
- Der Audit Bericht beschreibt insbesondere die enge Kooperation mit dem Kompetenzzentrum für Verträge und Beschaffungen im GS des EDA und EDA Finanzen. Beide Kooperationen werden unseres Erachtens richtigerweise als Schlüsselemente des guten Projektmanagements erfasst.
- Der Audit Bericht stellt dem EDA unserer Meinung nach ein gutes Zeugnis aus betreffend der Dokumentation der verschiedenen Prozesse und betont in dieser Hinsicht die verschiedenen Beschaffungsverfahren, die zur Anwendung kamen. Wir sind uns bewusst, dass die professionelle Bearbeitung eines komplexen Grossprojektes bei den verschiedenen Stellen auch ausserhalb der Task Force Struktur erheblichen Aufwand generiert und möchten hiermit allen beteiligten Stellen unsern herzlichen Dank aussprechen.
- Der Audit Bericht erwähnt die Bedeutung des OSZE-Handbuchs zur Organisation eines OSZE-Ministerrats; das Handbuch ist tatsächlich ein sehr hilfreiches Instrument und zeigt auf, dass für diesen spezifischen Gross-Anlass klar definierte Standard-Erfordernisse bestehen, von denen nur auf der Basis guter Argumente und eindeutiger Kommunikation abgewichen werden kann. Auf der Grundlage bestehender Erfahrungen – der Audit Bericht beschreibt passenderweise, dass im EDA auf solche bewusst zurückgegriffen wurde – hat das EDA Anpassungen an die spezifischen Gegebenheiten des Austragungsortes vornehmen und gemeinsam mit seinen Partnern sinnvolle Adaptionen machen können.

## Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	52
1.1	Contexte	52
1.2	Objectifs et questions d'audit	52
1.3	Etendue de l'audit et principes	53
1.4	Documentation et entretiens	53
2	Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014	53
2.1	Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011	53
2.2	Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012	53
2.3	Annnonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité	53
2.4	L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée	54
3	Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE	55
3.1	Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE	55
3.2	Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel	55
4	Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE	55
4.1	Une organisation nécessitant plusieurs partenaires	55
4.2	Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique	56
4.3	Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite	56
5	Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués	56
5.1	La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public	56
5.2	Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag »	56
5.3	Une procédure sélective appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants	57
5.4	Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré	57
6	Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats	58
6.1	Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE	58
6.2	Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu	58
7	Entretien final	58
	Annexe 1: Bases légales	59
	Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF	59

# 1 Mission et déroulement de l'audit

## 1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière et des processus appliqués par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour l'organisation à Bâle du Conseil ministériel 2014 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

## 1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a décidé d'examiner les processus de gestion et la structure organisationnelle mis en place par le DFAE pour cet événement important au niveau de la politique extérieure de la Suisse. Les questions d'audit suivantes ont notamment été traitées :

- Est-ce que le DFAE a mis en place une structure spécifique pour assumer la Présidence de l'OSCE ?
- Est-ce qu'une organisation générale, une gestion de projet ainsi qu'un contrôle financier permettant au DFAE de répondre aux critères de la bonne gestion ont-ils été prévus pour l'organisation de la Conférence ministérielle de l'OSCE de décembre 2014 ?

- Quels sont les intervenants dans une telle organisation (Autorités/collectivités publiques locales, autres offices de la Confédération, etc.) ?
- Est-ce que les dépenses budgétées pour cet événement ont été formellement validées et comment ont-elles été contrôlées ?
- Est-ce que l'organisation logistique du Conseil a été sous-traitée auprès d'un prestataire externe (entrepreneur général ou mandataire) ?
- Est-ce que les prestations acquises ont fait l'objet d'appels d'offres et de contrats ?
- Les expériences relatives à d'autres grandes manifestations organisées par la Suisse (Sommet de la Francophonie en 2010, World Economic Forum de Davos ou d'autres conférences internationales) servent-elles de référence à la tenue du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE ?

### **1.3 Etendue de l'audit et principes**

L'audit a été conduit et exécuté par M. Ariel Decrauzat. Il a porté sur l'examen de documents (arrêtés, messages, instructions, directives, procès-verbaux de réunions, concept d'organisation, etc.). L'audit du processus global a été mené essentiellement auprès de la Task Force Présidence OSCE du DFAE. Des informations complémentaires ont été également requises auprès du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, auprès de la Direction des ressources du DFAE et auprès du collaborateur du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) responsable des aspects financiers de cette organisation pour son département. Aucun contrôle n'a été exécuté auprès du Canton de Bâle-Ville et de l'entrepreneur général. Les aspects comptables ont aussi été abordés. Toutefois, au moment de l'exécution de l'audit, seules quelques factures relevant essentiellement du mandataire chargé des aspects logistiques ont été comptabilisées.

### **1.4 Documentation et entretiens**

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance et l'amabilité avec lesquelles les informations et les documents requis lui ont été fournis par le personnel du DFAE.

## **2 Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014**

### **2.1 Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011**

Le Conseil fédéral accepte par sa décision du 9 novembre 2011 le principe de prendre la Présidence de l'OSCE pour l'année 2014. Cette décision a été validée par les ministres de l'OSCE lors de la Conférence ministérielle des 6 et 7 décembre 2011 de Wilna (Vilnius) en Lituanie. La présidence 2014 de l'OSCE est assurée par le Chef du DFAE.

Les coûts pour assumer une présidence suisse sont estimés entre 10 et 15 millions de francs. Une dotation en personnel de 10 à 20 postes supplémentaires sont prévus. Toutes ces ressources doivent être compensées au sein du DFAE.

### **2.2 Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012**

Dans sa décision du 21 septembre 2012, le Conseil fédéral autorise le DFAE à prévoir dans son budget 2014 un montant supplémentaire plafonné à 10.77 millions de francs pour l'organisation et la mise en œuvre de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle. Les frais de sécurité ne sont pas inclus dans l'estimation de ces dépenses (voir ci-dessous).

### **2.3 Annonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité**

Le Conseil fédéral a annoncé pour le budget 2014 aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats le 28 août 2013 son besoin pour un crédit supplémentaire de 5.4 millions de francs destiné aux mesures de sécurité. Il a également décidé que :

- 1) Le message et le projet d'arrêté fédéral relatifs à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 sont approuvés.
- 2) L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité qui seront prises lors du Conseil ministériel de

l'OSCE à Bâle en 2014 est approuvé pour la période comprise entre le 30 novembre 2014 et le 7 décembre 2014, sous réserve de changement de date du Conseil ministériel, mais pour une durée de huit jours au maximum.

- 3) L'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Bâle est restreint, selon les besoins alors nécessaires et en respectant les modalités de gestion particulières sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse, pour assurer la souveraineté sur l'espace aérien suisse et sa sécurité, conformément à l'art. 7 de la Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation.
- 4) Le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée est désigné comme commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté.
- 5) Les prestations du DDPS avec incidence immédiate sur les finances en faveur des autorités civiles et de l'organisation du déroulement de la manifestation, qui ne sont pas en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée, relèvent du budget ordinaire du DDPS, mais sont facturées au canton de Bâle-Ville ainsi qu'aux organisateurs, conformément aux directives du DDPS du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales.
- 6) La lettre aux deux Commissions des finances des deux Conseils concernant la la décision du Conseil fédéral sur les coûts de sécurité du Conseil ministériel à Bâle en 2014 et l'annonce tardive portant sur les conséquences de cette décision par rapport au budget 2014 est approuvée.
- 7) La réponse à la lettre des autorités du canton de Bâle-Ville du 19 juin 2013 demandant à la Confédération un appui pour garantir la sécurité du Conseil ministériel en décembre 2014 est approuvée.

Suite à cette décision, le budget du DFAE a été modifié comme suit pour le crédit relatif au Conseil ministériel de Bâle<sup>1</sup> :

Année 2014	Millions de francs
Budget pour le Sommet de l'OSCE de Bâle	10.77
Supplément budgétaire pour la sécurité	5.40
<b>Total</b>	<b>16.17</b>

L'estimation des sources de financement des frais de sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2014 à Bâle se présente comme suit :

Dépenses prévisionnelles de sécurité en millions de francs				
Prestations et/ou unité d'organisation	Coûts	A charge de la Confédération		A charge de Bâle-Ville
		Compensation	Inscription tardive	
Police cantonale de Bâle-Ville	5.4	--	3.4	2.0
Engagement d'appui de la troupe	20.0	20.0	--	--
Prestations supplémentaires de la troupe à charge du DFAE (Forces aériennes, IKAPOL et matériel spécial)	2.0	--	2.0	--
Mise à disposition de matériel de l'armée	2.5	2.5	--	--
<b>Total des dépenses de sécurité estimées</b>	<b>29.9</b>	<b>22.5</b>	<b>5.4</b>	<b>2.0</b>

Les prestations fournies par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour le contrôle du trafic aérien dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE n'auront pas d'incidence financière. Elles seront simplement reportées à son budget ordinaire 2014.

## 2.4 L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée

Dans l'Arrêté fédéral relatif à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 du 17 mars 2014, l'Assemblée fédérale a décidé les mesures suivantes :

- L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui et
- L'engagement de l'armée pour une durée de huit jours au maximum.

<sup>1</sup> Crédit de l'année 2014 « A2111.0281 » modifié en « A2111.0287 »

## **3 Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE**

### **3.1 Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE**

L'OSCE constitue la plus grande organisation de sécurité régionale au monde. Elle compte en effet sur la participation de 57 Etats en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Elle œuvre en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité pour plus d'un milliard de personnes. L'OSCE a une conception globale de la sécurité. En 2014, la Présidence de l'OSCE est assumée par le Président de la Confédération, M. Didier Burkhalter, Conseiller fédéral et Chef du DFAE.

Ainsi, la direction générale pour l'organisation du Conseil ministériel qui découle de cette présidence relève donc de la compétence du DFAE. Au sein du département, la direction du projet est du ressort de la Task Force Présidence OSCE.

Les tâches des collaborateurs au sein de cette structure sont réparties dans les quatre groupes suivants :

- Equipe Secrétariat
- Equipe Conseil des ministres et communication
- Equipe Aspects thématiques
- Equipe Aspects géographiques.

Le Conseil ministériel se déroulera au début du mois de décembre 2014. La gestion opérationnelle de celui-ci est assurée par le groupe de la Task Force « Equipe Conseil des ministres et communication ».

### **3.2 Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel**

Le lieu de la tenue du Conseil ministériel a fait l'objet d'une étude de faisabilité. Elle a porté sur les critères suivants :

- Estimation des coûts / Budget
- Evaluation du lieu de la tenue de la conférence
- Suite de la procédure et organisation du projet

La société bernoise « reflecta ag » a rédigé son rapport de faisabilité le 27 juillet 2012. L'étude a été faite auprès de différentes structures implantées dans les villes de Genève, de Lausanne, de Berne et de Bâle. A l'appui du dossier élaboré par la société mandatée pour cette analyse, le Conseil fédéral a communiqué le 12 septembre 2012 avoir choisi la ville de Bâle pour abriter, en décembre 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE. En effet, située aux confins de trois pays et à proximité immédiate d'un aéroport international, Bâle est idéalement placée pour accueillir cette conférence. Les autorités bâloises ont assuré la Confédération de leur soutien à cette manifestation qui permettra à la Suisse de renforcer sa tradition de pays d'accueil de grandes conférences internationales.

Le Gouvernement du Canton de Bâle-Ville a aussi de son côté avalisé le tenue de cette conférence sur ses terres. Il a confirmé<sup>2</sup> sa participation à hauteur de 2 millions de francs pour les dépenses liées à la sécurité de l'événement qui se déroulera au Centre de congrès. Les hôtels, situés à proximité de celui-ci et dans lesquels résideront les ministres, entreront dans le cercle de sécurité.

## **4 Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE**

### **4.1 Une organisation nécessitant plusieurs partenaires**

L'organisation du Conseil ministériel, qui incombe au pays assumant la présidence annuelle de l'OSCE, nécessite la collaboration de plusieurs institutions du pays hôte. Pour la Suisse en 2014, les partenaires principaux sont :

- Task Force Présidence OSCE (Direction du projet),

---

<sup>2</sup> Lettre du 19 septembre 2012 du Gouvernement de Bâle-Ville adressée au Conseil fédéral

- Gouvernement du Canton de Bâle-Ville,
- Police cantonale de Bâle-Ville,
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS),
- Office fédéral de la police (fedpol),
- Entrepreneur général (mandataire) et ses sous-traitants pour la logistique.

## **4.2 Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique**

La Task Force Présidence OSCE avait initialement prévu qu'une direction stratégique devait être assurée par un comité de pilotage. Celui-ci devait être composé des institutions mentionnées ci-dessus, hormis les sous-traitants. Néanmoins, au vu de la diversité des tâches et dans un esprit d'efficacité, la direction du projet a finalement opté pour la création de plusieurs sous-projets. L'organisation prévue s'appuie sur le document « Durchführungskonzept II (V2.2) OSZE Ministerrat 2014 Schweiz » du 30 juin 2012 qui mentionne onze projets partiels. Le CDF estime que les critères d'une bonne gestion sont réunis. Par ailleurs, cette manière de faire offre l'avantage que seuls des responsables d'activités spécifiques se réunissent lors des séances de travail. Celles-ci sont fixées à la carte, en fonction des besoins temporels. Des procès-verbaux des séances sont émis pour chaque discussion. Les membres de l'équipe de la Task Force sont informés de l'avancement des travaux pour chaque sous-projet.

## **4.3 Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite**

Le Service de conférence du Secrétariat de l'OSCE à Vienne conseille les pays chargés de la présidence de l'OSCE. Il a mis à disposition de la Task Force le document « Logistical and administrative aspects relating to ministerial council meetings<sup>3</sup> ». Celui-ci contient les informations logistiques importantes et nécessaires pour l'organisation d'une telle conférence ministérielle. Ce document a d'ailleurs été inclus dans l'appel d'offres publié lors de la recherche d'un prestataire de services pour la partie logistique.

Des membres de la Task Force et du Canton de Bâle-Ville ont suivi de près l'organisation des sommets de Dublin (décembre 2012) et de Kiev (décembre 2013). Par ailleurs, les expériences acquises par les collaborateurs de délégations suisses ayant participé à des conférences internationales ou à l'organisation du Sommet de la Francophonie en 2010, respectivement du World Economic Forum de Davos ont été mises à profit par la Task Force. Des collaborateurs expérimentés officieront à Bâle comme agents de liaison. Ainsi, toutes les expériences acquises précédemment constituent un atout significatif pour la gestion d'une organisation de cette importance.

# **5 Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués**

## **5.1 La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public**

La Task Force a publié, avec la collaboration du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, un appel d'offres visant à trouver un mandataire compétent, fiable et solide qui puisse fournir les prestations de services nécessaires en terme de conseil, de conception, d'organisation et de gestion en vue de la tenue à Bâle de la Conférence ministérielle de l'OSCE en 2014. Cet appel d'offres a été publié le 6 mars 2013 sur le site du système d'information sur les marchés publics en Suisse ([www.simap.ch](http://www.simap.ch)). Ainsi, la Task Force qui a émis cet appel d'offres a respecté la Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics.

## **5.2 Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag »**

Quatre offres sont parvenues dans les délais. Deux des quatre soumissionnaires ont été écartés après l'évaluation des critères de qualification, d'adjudication et du prix, comme cela était indiqué dans l'appel d'offres.

<sup>3</sup> du 28 janvier 2014 établi par « Organization for Security and Cooperation in Europe / Secretariat / Supervisor, Meeting Services and Documentation Unit (S/MSDU) »



Après une procédure qui a fait l'objet d'une première adjudication contestée par l'un des candidats, le mandataire sélectionné en définitive pour remplir les tâches d'entrepreneur général est la société « dany waldner ag » de Zurich. L'attribution du mandat à cette société a été fait en deux étapes. D'une part, un contrat pour la conception du projet (phase I) a été conclu en janvier 2014 pour une somme de presque 169'000 francs, TVA comprise. Ensuite, un contrat de mise en oeuvre du concept (phase II) décrit lors de la phase I a été signé entre les contractants à mi-juillet 2014. Un montant maximal de quelque 909'000 francs, TVA incluse représente les dépenses d'exécution du projet par le mandataire. Ce montant couvre la période comprise entre le 1er mars 2014 et le 30 juin 2015. Le mandataire a reçu les conditions générales des contrats applicables aux affaires de la Confédération et il a été appelé à les respecter pour les appels d'offres des sous-contractants.

### 5.3 Une procédure d'invitation à soumissionner appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants

L'entrepreneur général est contractuellement responsable de lancer les appels d'offres et de sélectionner lui-même les sous-traitants. Dans le cas des prestations logistiques inhérentes au Conseil ministériel de Bâle, plusieurs appels d'offres ont été formulés selon une procédure d'invitation à soumissionner. En effet, l'espace temporel entre le début de la sélection et les dates de l'échéance du Conseil ne permettaient raisonnablement pas de publier les offres publics dans le marché public international. Ainsi, les appels d'offres selon une procédure d'invitation à soumissionner ont porté sur les prestations suivantes :

Genre de prestation	Entreprises sélectionnées	Décision de sélection	CHF (TVA incluse)
Matériel de bureau	Quatre	Offre la plus économique	14'800
Infrastructure ICT temporaire	Cinq	Offre économique avec un partenaire jouissant d'une bonne infrastructure en Suisse	1'833'000
Mobilier	Six	Deux soumissionnaires n'ont pas répondu. Choix de la société qui couvrait tous les besoins et mettant en location le nombre requis de meubles	247'000
Montage des stands y compris l'installation électrique	Sept	Fournisseur local avec une offre économique	1'213'000

Avant d'attribuer formellement une offre à la société sélectionnée par l'entrepreneur général, celui-ci requiert également l'avis de la Task Force. Le mandataire libelle le document « Vergabeantrag » avec la liste des soumissionnaires concernés et le choix qu'il prévoit. La Task Force peut soit indiquer qu'elle a pris connaissance du choix et qu'elle n'a pas d'objection. La responsabilité du choix revient alors entièrement au mandataire. Soit, elle peut refuser cette décision en motivant son refus. Le CDF n'a pas eu connaissance de tels cas.

### 5.4 Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré

Pour le contrat relatif aux prestations du diffuseur hôte (« Host broadcaster »), l'entrepreneur général ainsi que la Task Force estimaient qu'un seul soumissionnaire entrerait en considération en raison de particularités techniques en lien avec la collaboration avec l'Union Européenne de Radio-Télévision. Il s'agit de « SSR SRG ». Les prestations se montent à environ 600'000 francs, TVA incluse. La justification de cette procédure de gré à gré a été validée par l'une des représentantes de la Task Force, par un collaborateur du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par le Secrétaire général du DFAE à fin août 2014.

L'entrepreneur général ainsi que la Task Force ont également estimé que la société « Ruag Defence » est le seul prestataire susceptible de fournir les scanners de personnes et ceux pour les bagages. De surcroît, ce prestataire travaille déjà avec la Confédération. Il accède aux propres appareils de cette dernière. Ainsi, les prestations « TP07, Xrays » lui ont été attribuées dans une procédure de gré à gré pour une somme de 50'000 francs environ.

## 6 Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats

### 6.1 Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE

Le crédit A2111.0287 a été réservé pour les dépenses liées au Conseil ministériel de l'OSCE de Bâle en 2014. Les instructions pour la comptabilisation des dépenses affectées à ce crédit sont claires. Elles précisent que sept comptes des classes de comptes 3113 et 3119 sont concernés. Les dépenses doivent être imputées par le biais des numéros d'ordres du système SAP 603200 à 603209, 603214, 603215, 603217 et 603218.

Aucun frais de personnel des collaborateurs du DFAE ne sera mis à la charge du crédit A2111.0287. Ce genre de dépenses demeurent dans les frais d'exploitation ordinaires du DFAE.

### 6.2 Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu

La vérification des comptabilisations effectuées jusqu'à mi-septembre 2014 a permis de constater que les mouvements comptables étaient à ce moment encore limités aux factures du mandataire. Sur les quelque 718'000 francs comptabilisés au crédit 2111.0287, seule une somme d'environ 8'500 ne concernait pas « dany waldner ag ». Ce montant relevait des frais d'avocats versés par le DFAE au candidat concurrent dans le cadre de son recours émis lors de l'appel d'offres.

Le CDF prend note du soutien de la Direction des ressources du DFAE à la Task Force pour le paiement des factures qui seront imputées audit crédit budgétaire. Par ailleurs, le personnel de la Task Force s'appuiera sur les connaissances du responsable financier du DDPS qui s'est engagé à vérifier les prestations liées à la sécurité qui seront facturées par le Canton de Bâle-Ville. Le CDF estime que cette manière de faire respecte les principes de la bonne gestion.

Au niveau des recettes, il n'est pas usuel d'encaisser des contributions de sponsors pour ce genre de manifestations. Toutefois, il est normal que certains fournisseurs octroient des rabais sur leurs prestations et/ou fournitures, mais il n'y a pas lieu de les considérer comme du parrainage qu'il faudrait comptabiliser. En effet, du petit matériel sera offert en nature (cravattes et foulards), ce qui ne représente que quelques milliers de francs au total.

## 7 Entretien final

La discussion finale à la Task Force Présidence OSCE du DFAE a eu lieu le 28 octobre 2014. Les personnes suivantes y ont pris part :

DFAE :            Monsieur Benno Bättig, Secrétaire général du DFAE  
                      Madame Heidi Grau, Cheffe de la Task Force  
                      Madame Tamara Mona-Münter, Cheffe Equipe Conseil des ministres et  
                      communication  
                      Madame Séverine André Poirot, collaboratrice scientifique

CDF :             Monsieur Didier Monnot, responsable de mandats  
                      Monsieur Ariel Decrauzat, responsable de l'audit

La prise de position du DFAE a été envoyée au CDF par courrier électronique en date du 6 novembre 2014. Celle-ci a été intégrée sans modification dans le présent rapport.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs et les en remercie vivement.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Didier Monnot  
Responsable de mandats

Ariel Decrauzat  
Responsable d'audit

## **Annexe 1: Bases légales**

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)  
Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)  
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)  
Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1)  
Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)  
Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)  
Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11)  
Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB + TC)  
Directives comptables du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)  
Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)

## **Annexe 2: Abréviations**

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DR	Direction des ressources du Département fédéral des affaires étrangères
fedpol	Office fédéral de la police
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PRS	Présence Suisse
RW Z	Rechnungswesen Zentrale
SCI	Système de contrôle interne
SG DFAE	Secrétariat général du DFAE
simap	Système d'information sur les marchés publics en Suisse ( <a href="http://www.simap.ch">www.simap.ch</a> )
TF	Task Force Présidence OSCE du DFAE
UO	Unité d'organisation