

**Rapporto  
sulla politica estera in materia di diritti dell'uomo:  
bilancio 2011–2014 e prospettive**

---

## Compendio

*L'impegno della Svizzera a favore dei diritti dell'uomo è radicato nel suo ordinamento giuridico e nella sua tradizione e serve i suoi interessi. A livello nazionale, la protezione dei diritti dell'uomo è indispensabile per concretizzare la democrazia diretta, dal momento che i diritti dell'uomo sono il fondamento della libertà e della sicurezza di ogni individuo. A livello internazionale, essa contribuisce alla sicurezza internazionale, alla prevenzione dei conflitti e allo sviluppo sostenibile, in particolare nei Paesi fragili. Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha continuato a difendere i diritti dell'uomo con determinazione, visibilità e credibilità, in un contesto internazionale caratterizzato da sviluppi contraddittori.*

*Malgrado un'architettura dei diritti dell'uomo sempre più completa, le violazioni restano infatti una realtà su scala mondiale, indipendentemente dal fatto che siano commesse dagli Stati deliberatamente o meno, che siano espressamente sminuite appellandosi a imperativi presentati come superiori o che siano semplicemente ignorate. Queste evoluzioni intervengono in un contesto caratterizzato da crisi economiche, dall'importanza crescente e dalla natura transnazionale degli attori non statali, dal relativismo culturale, dall'esplosione dei social media e dalla complessità dei conflitti e rappresentano una sfida permanente per la Svizzera e per l'intero sistema di governance mondiale, fondato innanzitutto su una comunità di Stati sovrani.*

*In un certo senso, i diritti dell'uomo sono vittima del loro successo. Oggi non esiste praticamente alcuna situazione o crisi politica in cui la dimensione dei diritti dell'uomo non sia menzionata espressamente nella retorica generale che accompagna la situazione, nella descrizione delle sue cause o nelle soluzioni formulate per porvi rimedio. La Svizzera approva questa tendenza e sostiene l'integrazione crescente dei diritti dell'uomo nei processi di governance internazionale. Purtroppo, da alcuni anni questa evoluzione va di pari passo con una politicizzazione crescente dei dibattiti, con una polarizzazione sempre più intensa delle posizioni su alcune tematiche o addirittura con una rimessa in questione dell'universalità dei diritti dell'uomo.*

*In questo contesto impegnativo, durante il periodo in rassegna la Svizzera si è sforzata di facilitare il dialogo e di trovare soluzioni creative per ottimizzare il sistema di governance e monitoraggio dei diritti dell'uomo, promuovere la loro inclusione nell'azione politica globale e garantire un'architettura normativa e istituzionale conforme alle esigenze attuali. La Svizzera si è inoltre prodigata per far avanzare il dibattito concernente la responsabilità degli attori non statali in relazione ai diritti dell'uomo, il ruolo essenziale delle imprese nell'ambito del loro rispetto e la funzione centrale della società civile nel seguire la loro attuazione, la loro promozione e il loro sviluppo dinamico.*

*Per realizzare questi obiettivi, il Consiglio federale deve operare delle scelte tra i settori o Paesi in cui intende impegnarsi prioritariamente, essenzialmente per utilizzare i mezzi a disposizione nel modo più efficace possibile e ottenere risultati politici e operativi concreti. Durante il periodo in rassegna emergono così sei fulcri*

---

dell'azione della Svizzera, nei quali il nostro Paese si è impegnato in maniera sostanziale, visibile e talvolta decisiva.

- *In primo luogo, la Svizzera si è impegnata per dare maggior voce alla società civile e proteggere i difensori dei diritti dell'uomo. Oltre a fornire loro un sostegno politico in numerosi contesti, il nostro Paese ha depositato annualmente davanti al Consiglio dei diritti dell'uomo una risoluzione volta a rafforzare la protezione dei diritti dell'uomo nel contesto delle manifestazioni pacifiche.*
- *In secondo luogo, la Svizzera ha rafforzato il suo impegno a favore dei diritti delle donne, sia riservando a questa tematica uno spazio prioritario nei suoi scambi bilaterali e nei progetti sul terreno sia svolgendo un ruolo di mediatore nelle discussioni multilaterali.*
- *In terzo luogo, il nostro Paese ha difeso l'integrazione dei diritti dell'uomo nella cooperazione allo sviluppo, nell'aiuto umanitario e nella promozione della pace, sia nell'ambito del proprio operato sia nell'agenda di sviluppo al di là degli Obiettivi del Millennio (Agenda post-2015).*
- *Un quarto fulcro dell'impegno del nostro Paese è stato l'abolizione universale della pena di morte, come attestano la risoluzione depositata davanti al Consiglio dei diritti dell'uomo nel giugno 2014 o iniziative intergovernative ad-hoc, come gli appelli successivi lanciati in occasione della giornata mondiale contro la pena di morte del 10 ottobre.*
- *In quinto luogo, la Svizzera ha continuato a svolgere un ruolo di pioniere a favore del rispetto dei diritti dell'uomo nell'ambito delle attività delle imprese, segnatamente in qualità di presidente dei Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo nel 2013.*
- *Infine, il nostro Paese ha trattato prioritariamente il rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione dei diritti dell'uomo, segnatamente promuovendo il miglioramento dell'efficacia degli organi dei trattati, il rafforzamento del follow-up dell'Esame periodico universale, la ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale o il proprio approccio concettuale di elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità. L'impegno in questi sei assi d'intervento ha permesso alla Svizzera di ottenere risultati concreti e al tempo stesso di identificare importanti sfide per il futuro.*

*Il Consiglio federale dispone di vari strumenti per concretizzare il proprio impegno in materia di diritti dell'uomo. Tra i vari strumenti bilaterali, i dialoghi e le consultazioni sui diritti dell'uomo costituiscono un mezzo privilegiato per consentire scambi sulle rispettive priorità e sulle buone pratiche nonché per sostenere, nei limiti del possibile, il miglioramento della situazione dei diritti dell'uomo nei Paesi partner. L'impegno nelle Nazioni Unite nonché nei forum regionali costituisce un altro strumento importante dell'attività della Svizzera nell'ambito della politica estera. La collaborazione con attori non statali, la terza categoria di strumenti, permette al nostro Paese di rafforzare l'attuazione dei diritti dell'uomo e di incoraggiare una governance corrispondente alle realtà sul terreno. Per finire, il ruolo*

---

*di Ginevra quale capitale mondiale dei diritti dell'uomo permette alla Svizzera di rafforzare l'impatto e la visibilità del suo impegno in materia.*

*L'attuazione dei diritti dell'uomo da parte della Svizzera costituisce una condizione indispensabile per la credibilità della politica estera del nostro Paese. Il Consiglio federale deve anche garantire la coerenza generale della politica estera, in particolare tra la sua azione in materia di diritti dell'uomo e in altri settori. Sul piano interno, il coordinamento tra gli uffici dell'amministrazione permette di integrare considerazioni sui diritti dell'uomo (mainstreaming) nella definizione e nell'attuazione dell'intera politica estera della Svizzera. È il caso segnatamente in settori come la politica estera economica, la politica di sicurezza o la politica migratoria. La Svizzera s'impegna inoltre affinché i diritti dell'uomo siano presi in considerazione nella formulazione delle politiche internazionali in questi settori e in generale.*

*Per raggiungere tutti questi obiettivi, la Svizzera si sforzerà di continuare a essere un attore influente della governance mondiale dei diritti dell'uomo. La tradizione del suo impegno, la sua esperienza comprovata in materia di diritti dell'uomo, la sua posizione radicata nel diritto, la sua apertura al dialogo nonché l'assenza di un'agenda politica nascosta sono vantaggi di cui il nostro Paese non mancherà di approfittare in questo contesto.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1094</b>
<b>Introduzione</b>	<b>1099</b>
<b>1 Contesto generale</b>	<b>1099</b>
1.1 Tradizione e fondamenti dell'impegno della Svizzera in materia di diritti dell'uomo	1099
1.2 I diritti dell'uomo sulla scena internazionale: tendenze e sfide	1101
<b>2 Fulcri della politica della Svizzera in materia di diritti dell'uomo 2011–2014</b>	<b>1103</b>
2.1 Osservazioni preliminari	1103
2.2 Promozione della società civile e protezione dei difensori dei diritti dell'uomo	1104
2.2.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1104
2.2.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1105
2.3 Impegno a favore dei diritti delle donne e contro le discriminazioni	1106
2.3.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1106
2.3.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1107
2.4 Diritti dell'uomo, promozione della pace, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo	1109
2.4.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1109
2.4.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1111
2.5 Abolizione della pena di morte	1112
2.5.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1112
2.5.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1113
2.6 Economia e diritti dell'uomo	1115
2.6.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1115
2.6.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1116
2.7 Rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione dei diritti dell'uomo	1119
2.7.1 Principi e assi d'intervento prioritari	1119
2.7.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide	1120
<b>3 Strumenti della politica estera della Svizzera in materia di diritti dell'uomo</b>	<b>1122</b>
3.1 Osservazioni preliminari	1122
3.2 Strumenti bilaterali	1122
3.3 Strumenti multilaterali	1124
3.3.1 Impegno nelle Nazioni Unite	1124

3.3.2	Impegno in organizzazioni regionali	1125
3.4	Collaborazione con attori non statali	1127
3.5	Ginevra, capitale mondiale dei diritti dell'uomo	1128
3.5.1	Condizioni quadro	1128
3.5.2	Consiglio dei diritti dell'uomo: opportunità e sfide	1129
<b>4</b>	<b>Garanzia della coerenza: principi e strumenti</b>	<b>1131</b>
4.1	Osservazioni preliminari	1131
4.2	Coerenza tra politica interna ed estera nel settore dei diritti dell'uomo	1131
4.3	Rispetto dei diritti dell'uomo e coerenza della politica estera: principi e strumenti	1134
4.3.1	Coerenza tra la politica economica esterna e quella dei diritti dell'uomo	1135
4.3.2	Coerenza tra la politica di sicurezza esterna e quella dei diritti dell'uomo	1136
4.3.3	Coerenza tra la politica migratoria esterna e quella dei diritti dell'uomo	1138
<b>5</b>	<b>Conclusione</b>	<b>1139</b>

# Rapporto

## Introduzione

Il presente rapporto è il terzo<sup>1</sup> che il Consiglio federale sottopone al Parlamento in adempimento del postulato 00.3414 Rapporto periodico sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale il 14 agosto 2000, secondo il quale: «Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento una volta per legislatura un rapporto che renda conto delle misure prese, attuate o che intende prendere per promuovere una politica della Svizzera in materia di diritti dell'uomo efficace e coerente, indicando segnatamente:

- quali sono gli obiettivi fissati e le misure prese dalla Svizzera in materia di diritti dell'uomo e qual è la valutazione della loro efficacia;
- come viene tenuto conto dei diritti dell'uomo nelle diverse politiche (in particolare: sviluppo, commercio estero, migrazioni e promozione della pace), come sono trattati i conflitti d'interesse tra i diritti dell'uomo e le altre priorità;
- quali sono le misure messe in atto per rafforzare l'efficacia e la coerenza dell'attività della Svizzera in materia di politica estera e di commercio estero, quali sono le misure che potrebbero rafforzarle;
- come partecipano o come è possibile far partecipare la società civile, le imprese e gli ambienti scientifici allo sviluppo dei diritti dell'uomo.»

Il rapporto contiene un capitolo introduttivo, che evoca i fondamenti dell'impegno della Svizzera nel settore dei diritti dell'uomo e traccia le tendenze e le sfide internazionali attuali (n. 1). Presenta poi gli obiettivi e i fulcri dell'azione della Svizzera in materia di diritti dell'uomo durante il periodo in rassegna (n. 2) nonché gli strumenti a disposizione del Consiglio federale (n. 3). Si sofferma infine sulla questione della coerenza della politica estera nella prospettiva dei diritti dell'uomo (n. 4) prima di trarre alcune conclusioni.

## 1 Contesto generale

### 1.1 Tradizione e fondamenti dell'impegno della Svizzera in materia di diritti dell'uomo

I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali hanno un valore universale. Il loro rispetto svolge un ruolo importante per la pace, la sicurezza, il benessere collettivo e la prosperità economica, che a loro volta favoriscono le relazioni amichevoli e la cooperazione tra i Paesi. Come ha mostrato regolarmente la storia recente, uno Stato che non rispetta i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali rappresenta una minaccia innanzitutto per la sua popolazione. A seconda delle conseguenze che possono scaturire da una situazione interna del genere, tale Stato può anche diventare una

<sup>1</sup> I primi due rapporti sono pubblicati nel FF 2006 5599 e nel FF 2011 927, in particolare 1176.

minaccia per gli Stati e la regione che lo circondano o addirittura per il mondo intero.

I diritti dell'uomo sono contenuti nelle norme contenute nei trattati internazionali e nel diritto consuetudinario, ma anche nella Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup>. Di conseguenza guidano l'azione del Consiglio federale in materia di politica interna ed estera. L'articolo 54 Cost. sancisce questo principio menzionando la promozione del rispetto dei diritti dell'uomo tra i cinque scopi principali della politica estera svizzera. L'impegno del nostro Paese a favore dei diritti dell'uomo è radicato, oltre che nel suo ordinamento giuridico, anche nella sua tradizione. È inoltre in linea con quello a favore del diritto internazionale umanitario. Il prestigio internazionale della Svizzera attraverso la «Ginevra umanitaria e dei diritti dell'uomo» nonché la solida collaborazione con la società civile, sia in Svizzera sia all'estero, sono validi esempi.

La protezione dei diritti dell'uomo serve anche gli interessi della Svizzera. A livello nazionale, è indispensabile per concretizzare la democrazia diretta, dal momento che i diritti dell'uomo sono il fondamento della libertà e della sicurezza di ogni individuo. Il successo del «modello svizzero» mostra che il rispetto dei diritti dell'uomo condiziona il buon funzionamento dello Stato. I diritti dell'uomo responsabilizzano lo Stato nella sua azione e subordinano in generale i suoi interessi a quelli della popolazione. A livello internazionale, la protezione dei diritti dell'uomo contribuisce alla sicurezza internazionale, alla prevenzione dei conflitti e allo sviluppo nei Paesi fragili, dimensioni globali che sono a loro volta nell'interesse del nostro Paese.

In questo contesto, la Svizzera continua a difendere i diritti dell'uomo con determinazione e credibilità. Tra i valori specifici che considera fondamentali figurano la convivenza pacifica e il rispetto reciproco tra gruppi di popolazione di religione, lingua, etnia e cultura differente, la sua tradizione umanitaria, i suoi buoni uffici universalmente apprezzati, lo Stato di diritto, la stabilità, la solidarietà e l'affidabilità. La neutralità, la non partecipazione ad alleanze militari permanenti e l'assenza di un'agenda politica nascosta sono altri vantaggi chiave per la credibilità dell'impegno della Svizzera nel settore dei diritti dell'uomo. Quest'ultimo è d'altronde rafforzato dall'esperienza di cui dispongono attori della società civile, ad esempio accademici, che operano in Svizzera e nell'Amministrazione federale. La concretizzazione dell'impegno della Svizzera in materia di diritti dell'uomo è infine resa possibile da un'importante rete esterna.

Per via della dimensione universale e multisetoriale dell'esistenza e dell'essenza dei diritti dell'uomo, la politica della Svizzera in materia ha un'incidenza su altri settori in cui i diritti dell'uomo svolgono un ruolo non indifferente. La *Strategia di politica estera 2012–2015*<sup>3</sup> della Svizzera ricorda l'importanza trasversale delle questioni legate ai diritti dell'uomo negli affari mondiali e nell'impegno internazionale del nostro Paese.

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> *Strategia di politica estera 2012–2015*, pagg. 5 e 14, [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Il DFAE > Attuazione della politica estera svizzera

L'impegno della Svizzera a favore dei diritti dell'uomo s'iscrive in un contesto internazionale impegnativo e caratterizzato da evoluzioni a prima vista contraddittorie. Da un lato, durante gli ultimi decenni la difesa e la promozione dei diritti dell'uomo si sono sviluppate in modo molto dinamico nei consessi internazionali<sup>4</sup>. Su scala mondiale, regionale e nazionale sono così stati istituiti o consolidati molteplici meccanismi e norme volti a migliorare la protezione e il rispetto dei diritti dell'uomo.

Dall'altro l'adempimento, da parte degli Stati, dei loro obblighi e impegni in materia di diritti dell'uomo resta la sfida principale. Malgrado un'architettura mondiale sempre più completa, le violazioni dei diritti dell'uomo sono ancora una realtà su scala mondiale, indipendentemente dal fatto che siano commesse dagli Stati deliberatamente o meno, che siano espressamente sminuite appellandosi a imperativi presentati come superiori (p. es. la sicurezza o la sovranità nazionale) o che siano semplicemente ignorate. Queste evoluzioni intervengono in un contesto caratterizzato da attori transnazionali e conflitti sempre più complessi e rappresentano una sfida permanente a un sistema di governance mondiale fondato innanzitutto su una comunità di Stati sovrani. L'impunità, le disuguaglianze e la migrazione costituiscono altri fenomeni globali con un'influenza particolarmente forte e imprevedibile sulle questioni legate ai diritti dell'uomo.

Venti anni dopo la *Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna* sui diritti dell'uomo, gli esperti concordano quindi sulla frustrazione generale che domina rispetto al contenuto ambizioso formulato in questo testo del 23 giugno 1993 nonché, in alcuni casi, sui passi indietro fatti da allora. In un certo senso, i diritti dell'uomo sono vittima del loro successo. Il costante aumento del numero di trattati, processi consultivi, comitati, risoluzioni e altri strumenti nonché del numero di Stati parte alle convenzioni solleva il problema della capacità dell'architettura dei diritti dell'uomo di rispondere a esigenze in continuo mutamento e mantenere il contatto con la realtà dei diritti dell'uomo e delle loro violazioni commesse sul terreno.

È incontestabile che l'importante sviluppo normativo e istituzionale degli ultimi decenni, associato a fattori esogeni come la globalizzazione o le nuove tecnologie, ha aumentato l'influenza delle questioni legate ai diritti dell'uomo sul modo di affrontare le sfide globali. Oggi non esiste praticamente alcuna situazione o crisi politica in cui la dimensione dei diritti dell'uomo non sia menzionata espressamente nella retorica generale che accompagna la situazione, nella descrizione delle sue cause o nelle soluzioni formulate per porvi rimedio. Durante il periodo in rassegna, l'ondata di proteste ed eventi della Primavera araba ha illustrato bene questa tendenza, che si è manifestata anche nella ritrovata capacità delle istituzioni dei diritti dell'uomo di influenzare il trattamento di certi eventi e le risposte date dalla comunità internazionale. Nel caso della Primavera araba, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha potuto intervenire a monte delle decisioni prese dall'Assemblea generale o dal Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), integrando così la dimensione dei diritti dell'uomo nella prospettiva di sicurezza, o addirittura nella prospettiva umanitaria, adottata successivamente da tali organi.

<sup>4</sup> Rapporto sulla politica estera svizzera dei diritti dell'uomo (2007–2011), allegato 2 del rapporto sulla politica estera 2010, FF 2011 927, in particolare 1176.

La Svizzera approva questa attenzione crescente per i diritti dell'uomo come dimensione inerente agli affari mondiali. Sostiene anche la loro integrazione crescente nei processi di governance internazionale. Purtroppo, da alcuni anni questa evoluzione va di pari passo con una politicizzazione crescente dei dibattiti legati ai diritti dell'uomo. Emerge infatti una tendenza da parte degli Stati, anche occidentali, a strumentalizzare i diritti dell'uomo a favore di un'agenda politica, geopolitica, economica o di sicurezza. Oltre a contribuire ad appassionare i dibattiti, approcci del genere delegittimano l'essenza dei diritti dell'uomo e il loro carattere universale. Spianano la strada all'argomento dei due pesi e due misure, utilizzato spesso da Paesi criticati per le violazioni commesse allo scopo di sdoganarsi dalle loro responsabilità e di tentare di screditare le politiche di promozione dei diritti dell'uomo condotte da altri Stati o istituzioni.

Queste evoluzioni hanno luogo in un ambiente in fase di polarizzazione. Alla fine del XX secolo sembrava delinearsi un mondo veramente multipolare, ma nel settore dei diritti dell'uomo questa tendenza non si è concretizzata con il passare del tempo. Da un lato, la politicizzazione dei diritti dell'uomo associata al consolidamento della leadership di alcune potenze economiche emergenti provoca sempre più raggruppamenti in blocchi (regionali o culturali) nelle discussioni o iniziative in materia. Su alcune tematiche, come l'integrazione di indicatori dei diritti dell'uomo nell'agenda mondiale per lo sviluppo o il ruolo delle imprese quanto al rispetto dei diritti dell'uomo, si percepisce addirittura il rischio di una frattura nord-sud.

Dall'altro, da alcuni anni si assiste a un'inversione di marcia per quanto riguarda la nozione di universalità dei diritti dell'uomo con il tentativo di alcuni Stati di promuovere l'idea di «valori tradizionali» superiori al principio dell'applicazione universale. Questa forma di relativismo culturale è invocata ad esempio per mantenere discriminazioni nei confronti delle donne, ostacolare le libertà fondamentali degli omosessuali o legittimare certi metodi di applicazione della pena di morte. Essa contribuisce al rafforzamento della solidarietà tra i sostenitori di una concezione minimalista dei diritti dell'uomo e, di conseguenza, a una maggior polarizzazione delle discussioni nei consessi multilaterali.

Per gli Stati che, come la Svizzera, s'impegnano per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, le tendenze descritte implicano un obiettivo generale di difesa dei risultati conseguiti. Queste sfide portano anche a trovare soluzioni creative per difendere l'universalità dei diritti dell'uomo, promuovere la loro inclusione nell'azione politica globale, ottimizzare il sistema di governance e monitoraggio e garantire un'architettura normativa e istituzionale che risponda alle esigenze attuali. Da un lato si tratta infatti di assicurare che gli effetti sui diritti dell'uomo dei nuovi sviluppi politici (nuove costellazioni e rapporti di forze internazionali, rivendicazioni popolari, ascesa degli estremismi) siano presi in considerazione, indipendentemente dal fatto che a priori rappresentino delle opportunità per la promozione dei diritti dell'uomo o dei rischi di ulteriori violazioni. Lo stesso vale per le nuove tecnologie, che per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo possono costituire sia opportunità (uso dei social media per denunciare violazioni o chiedere conto ai responsabili politici) sia sfide (uso di robot o droni oppure salvataggio di dati personali su Internet). Dall'altro è indispensabile prendere in considerazione il superamento del ruolo riservato tradizionalmente agli Stati nella governance internazionale indotta dalla globalizzazione. Si tratta quindi di considerare la responsabilità degli attori non statali in relazione ai diritti dell'uomo, il ruolo essenziale delle imprese

nell'ambito del loro rispetto e la funzione centrale della società civile nel seguire la loro attuazione, la loro promozione e il loro sviluppo dinamico.

## **2 Fulcri della politica della Svizzera in materia di diritti dell'uomo 2011–2014**

### **2.1 Osservazioni preliminari**

La promozione della protezione dei diritti dell'uomo prevista all'articolo 54 capoverso 2 Cost. ha una portata programmatica generale. Non definisce a priori diritti o tematiche da difendere o promuovere prioritariamente né esclude categorie di diritti da tale sforzo generale e universale. Il Consiglio federale ha così aderito alla nozione di indivisibilità, interdipendenza e universalità dei diritti dell'uomo.

Nei fatti, il Consiglio federale deve tuttavia operare delle scelte tra i settori e Paesi in cui intende impegnarsi prioritariamente, essenzialmente per utilizzare i mezzi a disposizione nel modo più efficace possibile e ottenere risultati politici e operativi concreti. I principi generali che guidano tale fissazione di priorità sono, da un lato, il valore aggiunto dell'impegno della Svizzera su una determinata tematica e, dall'altro, la coerenza tra l'obiettivo di protezione e promozione dei diritti dell'uomo e gli altri obiettivi della politica estera previsti dalla Costituzione.

Durante il periodo in rassegna emergono così sei fulcri dello sforzo generale di protezione e promozione dei diritti dell'uomo della Svizzera:

- 1) la promozione della società civile e la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo;
- 2) l'impegno a favore dei diritti delle donne e la lotta contro le discriminazioni;
- 3) l'integrazione dei diritti dell'uomo nell'agenda e nelle attività di cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario e promozione della pace;
- 4) l'impegno contro la pena di morte;
- 5) l'attenzione per i diritti dell'uomo nelle attività delle imprese;
- 6) il rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione dei diritti dell'uomo.

Questi fulcri e gli aspetti a essi associati costituiscono tematiche in cui la Svizzera ha potuto e saputo impegnarsi in modo sostanziale, visibile e talvolta decisivo durante il periodo in rassegna – «esempi rilevanti» sono illustrati in dettaglio per ciascun capitolo – anche se l'impegno della Svizzera su queste questioni risale talvolta a prima del periodo a cui è dedicato il presente rapporto.

A questi sei assi d'intervento prioritari si aggiungono altre azioni legate ai diritti dell'uomo, descritte in altri documenti che guidano l'azione della Svizzera in questo settore<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> In particolare, il messaggio del 29 giugno 2011 concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016. Promozione della pace, diritti dell'uomo, democrazia, politica umanitaria e migrazione, FF 2011 5683.

## 2.2

### Promozione della società civile e protezione dei difensori dei diritti dell'uomo

#### 2.2.1

#### Principi e assi d'intervento prioritari

La Svizzera riconosce il ruolo essenziale di una società civile indipendente in qualsiasi democrazia, sia in Svizzera sia all'estero. Una società civile attiva, risoluta e i cui membri sono interconnessi è in grado di osservare in qualsiasi momento l'azione di un governo democratico, di chiedergli conto e di mostrarsi critica nei suoi confronti. Il suo ruolo consiste nel consentire all'intera società di guardarsi allo specchio, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo.

Sempre più spesso, tuttavia, alcuni Stati percepiscono questo atteggiamento critico come una minaccia. In molti Paesi, il margine di manovra e la libertà d'azione della società civile sono così ridotti. I suoi attori sono bersaglio di forme tradizionali di repressione, come la carcerazione, l'intimidazione, la sparizione o addirittura l'esecuzione sommaria. Alcuni governi ostacolano inoltre il lavoro dei rappresentanti della società civile facendo ricorso a metodi più subdoli, come il disciplinamento nella legge di artifici amministrativi o giuridici, che intralciano la registrazione di un'organizzazione, le impediscono di ottenere finanziamenti dall'estero, le vietano di comunicare attraverso i canali pubblici o di esercitare attività di lobbying. Le giustificazioni più frequenti sono l'imperativo della trasparenza delle attività della società civile, la sicurezza o la sovranità nazionali. Queste pratiche sono tuttavia contrarie alla libertà d'azione di cui deve poter beneficiare la società civile ai fini della promozione, del rispetto e dell'attuazione dei diritti dell'uomo.

La Svizzera raccomanda apertamente la creazione di un margine di manovra per tutti gli attori della società civile, che ne garantisca la libertà d'azione e la sicurezza. Per affermare l'influenza della società civile in materia di diritti dell'uomo, la Svizzera si concentra su determinate tematiche. Per prima cosa, la libertà di espressione e il diritto all'informazione sono essenziali per attuare altri diritti dell'uomo e sono alla base di qualsiasi società pluralista e democratica. Se restrizioni delle libertà fondamentali sono ammissibili a certe condizioni e secondo criteri ben definiti, le restrizioni osservate in alcuni Paesi sono così estese al punto da ostacolare notevolmente il lavoro degli attori della società civile, dei difensori dei diritti o dei giornalisti e da minacciare la loro sicurezza.

Anche la libertà di riunione e la libertà di associazione sono indispensabili per l'impegno della società civile. La possibilità di costituire un'associazione, di registrare un'organizzazione (se il quadro legale lo esige) e di ottenere finanziamenti da terzi sono condizioni *sine qua non* per svolgere attività non lucrative. Anche il rispetto del diritto di riunione pacifica è fondamentale: l'impegno della società civile e, in particolare, dei difensori dei diritti dell'uomo è portato avanti sempre più spesso mediante raduni e manifestazioni. Alcuni dei grandi sconvolgimenti politici del periodo in rassegna (tra l'altro quelli rientranti nella cosiddetta *Primavera araba*) hanno confermato il rafforzamento di questa tendenza. La polizia e le altre forze dell'ordine adottano atteggiamenti variabili davanti a queste azioni di protesta e la situazione può talvolta obbligarle a ricorrere alla forza per controllare un raduno inizialmente pacifico. In questo contesto, non sempre rispettano il principio di proporzionalità e capita che le forze dell'ordine commettano gravi violazioni dei diritti dell'uomo: esecuzioni sommarie, detenzioni arbitrarie, sparizioni, tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti.

Per fare un esempio di grande attualità durante il periodo in rassegna (altre categorie di difensori dei diritti dell'uomo saranno affrontate nei capitoli seguenti), molto spesso gli attivisti del movimento LGBTI (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex*) esprimono la loro opposizione a ogni forma di discriminazione in piazza, segnatamente mediante marce pacifiche come il *Gay Pride*. In molti Paesi questo genere di manifestazione è vietato e queste persone sono discriminate anche nel loro diritto di esprimersi e formare un'associazione. Il Consiglio federale accorda grande importanza all'impegno contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere. Occorre garantire a queste persone il pieno rispetto dei loro diritti fondamentali nella varie regioni del mondo in cui si osserva un'intolleranza nei loro confronti nonché la criminalizzazione delle loro attività e del loro orientamento sessuale.

### **2.2.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

La Svizzera riafferma e sostiene il ruolo della società civile in tutti questi settori e vuole essere un partner della società civile nella protezione e nella promozione dei diritti dell'uomo nonché nel consolidamento dello Stato di diritto. Riconosce il contributo decisivo dei difensori dei diritti dell'uomo all'attuazione delle norme riconosciute a livello internazionale. La Svizzera s'impegna a proteggere queste persone quando, in molti Paesi, le loro attività le espongono ad atti d'intimidazione e a persecuzioni da parte delle autorità. Il Consiglio federale rivendica una miglior protezione dei difensori dei diritti dell'uomo e interviene presso gli Stati che intralciano il loro lavoro o li minacciano fisicamente.

Concretamente, la Svizzera partecipa al rafforzamento della cornice istituzionale in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo e all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e affronta i casi particolari in colloqui bilaterali o mediante iniziative ad-hoc. Sostiene anche progetti concreti di protezione dei difensori dei diritti dell'uomo, realizzati in genere da organizzazioni non governative (ONG) internazionali, come ad esempio l'*International Service for Human Rights* (ISHR) o *Geneva for Human Rights* (GDH), due ONG specializzate nella formazione di difensori dei diritti dell'uomo del mondo intero sul funzionamento e sull'utilizzazione degli organismi delle Nazioni Unite. Nell'ambito delle sue attività di cooperazione allo sviluppo, il nostro Paese sostiene inoltre lo sviluppo della società civile e promuove la sua partecipazione ai meccanismi decisionali nazionali per rafforzare il follow-up dell'attuazione dei diritti dell'uomo nel Paese in questione.

Elaborando e pubblicando le proprie *Linee guida concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo*<sup>6</sup>, la Svizzera ha sottolineato l'importanza degli attori della società civile nell'insieme della sua politica estera, in particolare per quanto riguarda la promozione dei diritti dell'uomo. Si è così dotata di uno strumento di attuazione di tale politica, che mira a sensibilizzare le rappresentanze all'estero sulla questione e sulla vulnerabilità dei difensori dei diritti dell'uomo, a favorire l'armonizzazione dei rapporti con essi e a identificare opzioni concrete di protezione di queste persone, legittimando al tempo stesso il loro lavoro. Questa pubblicazione

<sup>6</sup> Linee guida concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo, dicembre 2013, [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) > Dossiers thématiques > Défenseurs-se-s des droits humains.

costituisce anche un appello alla società civile, dimostrando che la protezione effettiva dei difensori dei diritti dell'uomo è possibile unicamente con il contributo di tutti gli attori interessati.

Questa volontà politica di apertura e protezione nei confronti dei difensori dei diritti dell'uomo si è manifestata anche attraverso altri canali. Nel giugno 2014, la Svizzera ha così dedicato la conferenza «dimensione umana» della sua presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) alla protezione dei difensori dei diritti dell'uomo e alla promozione degli strumenti dell'OSCE in quest'ambito. La messa in risalto di questa tematica è intervenuta in un'epoca in cui la nozione stessa di difensori dei diritti dell'uomo è rimessa in questione da alcuni governi, che tendono, segnatamente sul territorio dell'OSCE, a ricorrere a misure legislative per ostacolare le attività della società civile e dei difensori dei diritti dell'uomo. In questo contesto, l'attuazione delle linee guida della Svizzera nonché la collaborazione con la società civile su scala mondiale rappresentano importanti sfide per i prossimi anni.

Un'altra priorità della Svizzera è la lotta contro le violazioni dei diritti dell'uomo commesse in occasione di manifestazioni pacifiche. Il Consiglio federale si sforza di mantenere viva l'attenzione internazionale sulla tematica e invita gli Stati al dialogo. Nel giugno 2011 la Svizzera, con la Turchia e la Costa Rica, ha portato la questione davanti al Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Su questa tematica sono poi state adottate tre risoluzioni nel marzo 2012, 2013 e 2014.

L'accento posto sul ruolo della società civile nell'ambito della politica dei diritti dell'uomo della Svizzera va di pari passo con altre sfide concrete, segnatamente nei contesti in cui la società civile corre il rischio di essere strumentalizzata allo scopo di legittimare le politiche di certi Stati. È il caso segnatamente quando organizzazioni si presentano come ONG ma in realtà sono finanziate o addirittura istituite da un governo (si parla allora di *Governmental Non-Governmental Organisation*, GONGO). Infine, la priorità data all'azione della società civile nella promozione dei diritti dell'uomo implica anche che gli individui, e segnatamente i giovani, continuano a essere motivati a impegnarsi personalmente in quest'ambito. Per la Svizzera è quindi cruciale adottare un approccio e promuovere una cornice che favoriscano il ricambio generazionale in seno alle ONG e tra i difensori dei diritti dell'uomo.

## **2.3 Impegno a favore dei diritti delle donne e contro le discriminazioni**

### **2.3.1 Principi e assi d'intervento prioritari**

Le violazioni dei diritti delle donne e delle ragazze sono numerose e colpiscono persone di ogni età e ovunque nel mondo. Possono ad esempio assumere la forma di violenza domestica, matrimoni forzati o precoci, mutilazioni sessuali o reati sessuali commessi nelle situazioni di conflitto o ancora riscontrarsi a scuola o nel diritto delle successioni. Queste discriminazioni sono commesse da attori pubblici o privati che agiscono pubblicamente o nello spazio privato e colpiscono tutti gli strati della società.

Se sul piano giuridico nel corso degli ultimi anni la parità tra i sessi e i diritti delle donne e delle ragazze hanno fatto progressi, nei fatti l'uguaglianza è ancora lontana. Il consolidamento dello statuto delle donne e delle ragazze attraverso la formazione,

l'integrazione sul mercato del lavoro e il diritto di consultazione nella vita politica ed economica è tuttavia una condizione necessaria per la crescita economica e lo sviluppo sostenibile.

Gli sforzi compiuti attualmente mirano non solo a consolidare i diritti delle donne e delle ragazze, ma anche a opporsi all'azione di coloro che, tra i gruppi conservatori e religiosi, giustificano e promuovono tali discriminazioni. Per mirare a un cambiamento delle norme sociali, all'eliminazione degli stereotipi di genere e a una redistribuzione dei ruoli tradizionali nella società, la Svizzera deve proseguire il suo impegno sulla scena internazionale e compiere un lavoro a livello nazionale. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi, a tutti i livelli, affinché siano fatti progressi in materia di uguaglianza di genere, anche coinvolgendo maggiormente in questi sforzi gli uomini e i ragazzi.

La promozione e la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze implica un impegno a favore del consolidamento della loro autonomia e del loro statuto economico e politico nonché della protezione della loro salute e dei loro diritti sessuali e riproduttivi. Si tratta anche di lottare contro ogni forma di violenza nei loro confronti. In questi sforzi occorre tener conto dei bisogni e dei ruoli distinti delle donne e degli uomini nella società.

La Svizzera segue la stessa logica nelle azioni che intraprende sotto l'egida della politica di pace. La pace e la sicurezza possono infatti essere durevoli solo se si riesce a integrare nella stessa misura i bisogni specifici di ogni sesso. L'analisi del contesto, la definizione di una politica di promozione della pace e la sua attuazione devono tener conto dell'impatto differenziato dei conflitti e delle situazioni postconflittuali sulle donne e sugli uomini. Occorre anche garantire la partecipazione delle donne con pari diritti ai processi politici, conformemente al *Piano d'azione nazionale per l'attuazione della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU su donne, pace e sicurezza* (Piano d'azione nazionale 1325), che per il Consiglio federale costituisce il documento strategico di riferimento in materia.

In generale, la lotta contro la discriminazione in tutte le sue forme e la protezione delle minoranze rivestono grande importanza agli occhi della Svizzera, segnatamente per via del suo multiculturalismo e plurilinguismo. Il Consiglio federale s'impegna quindi contro le violazioni dei diritti dell'uomo delle minoranze nonché contro il razzismo e ogni discriminazione basata sul colore della pelle.

### **2.3.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

La Svizzera è in prima linea nella lotta contro le discriminazioni nei confronti delle donne. Negli ultimi anni, la sua azione in questo settore ha acquistato molto in visibilità e in efficacia. Il nostro Paese è all'origine di iniziative come *Women's human rights*, un'applicazione e un sito Internet che facilitano l'accesso ai documenti di riferimento internazionali applicabili. Vi si trova segnatamente un indice alfabetico, che permette di reperire facilmente e rapidamente le definizioni, le norme giuridiche e le formulazioni standard concernenti la protezione dei diritti delle donne. Durante il periodo in rassegna, la Svizzera si è pure impegnata per includere un obiettivo separato sull'uguaglianza di genere nell'agenda di sviluppo al di là degli Obiettivi del Millennio (*Agenda post-2015*). Inoltre sostiene finanziariamente

l'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (*UN Women*). Ha anche aderito all'iniziativa *Equal Futures Partnership*, lanciata dagli Stati Uniti per promuovere l'emancipazione economica e politica delle donne.

Parallelamente a queste iniziative, la Svizzera funge da capofila nella promozione dei diritti delle donne e delle ragazze sulla scena multilaterale. In seguito al suo ingresso nella Commissione delle Nazioni Unite sulla condizione delle donne (*Commission on the Status of Women, CSW*), nel marzo 2013 ha svolto un ruolo centrale nei negoziati della 57a sessione ed è stata designata per rappresentare il gruppo degli Stati occidentali nell'Ufficio della CSW. In occasione della 58a sessione, tenutasi nella primavera del 2014, la Svizzera ha svolto un ruolo di mediatore, che ha portato all'adozione del documento finale (*Conclusioni concertate*). In un contesto polarizzato, il nostro Paese è riuscito, grazie a un approccio trasparente e inclusivo, a fare in modo che i negoziati si svolgessero in un'atmosfera costruttiva e sfociassero in un risultato tangibile. Le Conclusioni concertate sottolineano segnatamente che la promozione dei diritti delle donne è una condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile.

L'azione della Svizzera a favore dei diritti delle donne e delle ragazze si manifesta anche nel quadro della sua politica estera bilaterale. Il nostro Paese affronta spesso questa questione nelle consultazioni politiche e nei dialoghi sui diritti dell'uomo. Nel 2013 questi sforzi hanno facilitato ad esempio l'adozione di una legge contro la violenza domestica in Tagikistan. La Svizzera sostiene tra l'altro progetti di promozione dei diritti delle donne nell'ambito delle sue attività di cooperazione allo sviluppo in vari Paesi. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e altri servizi federali si sono inoltre impegnati, in virtù del Piano d'azione nazionale 1325, a integrare la dimensione di genere in tutti i loro programmi.

La politica di pace della Svizzera s'iscrive nella stessa linea, come attesta l'impegno contro la violenza sessuale dispiegato nei consessi multilaterali e sul terreno, tra l'altro attraverso un dialogo con gli attori armati non statali. A livello multilaterale, la Svizzera afferma incessantemente la sua convinzione che il consolidamento dei diritti delle donne e delle ragazze è una componente essenziale della prevenzione della violenza basata sul genere. Ha trasmesso questo messaggio segnatamente in occasione della conferenza internazionale dei donatori della *Campagna delle Nazioni Unite contro la violenza sessuale in situazioni di conflitto*, organizzata a Ginevra nel novembre 2014. Questo evento ha permesso di sensibilizzare la comunità internazionale sull'importanza di prestare maggiore attenzione e destinare maggiori risorse alla lotta contro la violenza sessuale durante i conflitti armati.

La Svizzera s'impegna inoltre in modo specifico contro i matrimoni precoci o forzati. In molti Paesi, queste pratiche resistono dando luogo a gravi violazioni dei diritti delle donne e delle ragazze, come il diritto all'autodeterminazione, all'istruzione, alla salute sessuale e riproduttiva e alla libertà di movimento. Per ridurre il rischio di matrimoni precoci o forzati, occorre rafforzare lo statuto delle ragazze nella società promuovendo il loro accesso all'istruzione e combattendo le norme sociali alla base di queste pratiche nocive. La Svizzera s'impegna contro i matrimoni precoci e forzati attraverso progetti concreti, ad esempio in Bangladesh, dove sostiene l'offerta di formazione in inglese e nel campo delle tecnologie dell'informazione destinata a giovani ragazze allo scopo di incoraggiarne l'indipendenza economica. A livello multilaterale, la Svizzera ha svolto un ruolo determinante nell'adozione per consenso di una risoluzione in tal senso da parte del Consiglio dei diritti dell'uomo

nel settembre 2013, risoluzione che ha poi permesso l'avvio di un dibattito di alto livello dedicato a questa tematica nel giugno 2014.

Non solo le ragazze, ma anche i bambini in generale costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile nella società. La protezione dei loro diritti e la difesa dei loro interessi devono pertanto essere presi in considerazione in ogni questione legata ai diritti dell'uomo. In particolare, il DFAE ha elaborato un piano d'azione per la protezione dei bambini associati a forze o gruppi armati<sup>7</sup> allo scopo di proteggere i bambini soldati coinvolti nei conflitti. Questo piano di attuazione si basa sulla *Strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati*<sup>8</sup>, adottata dal Consiglio federale nel 2013. Sulla falsariga degli sforzi profusi nel Consiglio dei diritti dell'uomo per consolidare le norme internazionali relative alla protezione dei bambini, la Svizzera ha preso l'iniziativa di organizzare un congresso mondiale sulla giustizia minorile, che si terrà a Ginevra nel gennaio 2015.

La lotta contro le discriminazioni permea tutta la politica del Consiglio federale in materia di diritti dell'uomo, sia a livello internazionale sia sul piano interno. Se questo impegno si manifesta più o meno direttamente in tutte le tematiche legate ai diritti dell'uomo su cui la Svizzera è attiva, il nostro Paese affronta le discriminazioni anche in modo specifico e s'impegna a promuovere i diritti delle minoranze. Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha ad esempio partecipato attivamente ai negoziati sulle risoluzioni delle Nazioni Unite dedicate a questa tematica allo scopo di rafforzare la protezione dei diritti delle persone o gruppi di persone vittime di discriminazioni. In particolare si è associata all'attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione della *Conferenza mondiale di Durban contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza* del 2001, nell'ambito della quale svolge un ruolo di mediatore.

## **2.4 Diritti dell'uomo, promozione della pace, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo**

### **2.4.1 Principi e assi d'intervento prioritari**

Il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo sono al tempo stesso una condizione e un obiettivo della pace e dello sviluppo sostenibile. Per la Svizzera, l'integrazione dei diritti dell'uomo nelle attività di promozione della pace, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo è un presupposto essenziale per qualsiasi obiettivo a medio o lungo termine del suo impegno in questi ambiti. In questo contesto, la promozione e il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo sono due aspetti di uno stesso impegno a favore della pace e dello sviluppo sostenibile. Il Consiglio federale sostiene quindi gli sforzi compiuti su scala internazionale per radicare meglio la politica dei diritti dell'uomo nella cooperazione allo sviluppo, nella promozione della pace e nell'azione umanitaria, come nell'iniziativa delle Nazioni Unite «*Rights Up Front*» (*Diritti Umani prima di tutto*).

Un'altra testimonianza dell'approccio globale della Svizzera è la *Strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati*, adottata nel 2013 per il periodo 2014–2017.

<sup>7</sup> *Plan d'action du DFAE pour la protection des enfants associés aux forces ou groupes armés dans les conflits armés 2014–2016*, settembre 2014.

<sup>8</sup> *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés*, ottobre 2013.

Questa strategia, che integra i diritti dell'uomo, il diritto internazionale umanitario e le norme relative nella protezione dei rifugiati, mira a contribuire a un miglior rispetto del quadro normativo e degli impegni politici in queste tre dimensioni e a rafforzare la loro integrazione comune nelle missioni di pace e negli impegni operativi di aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo destinati a proteggere le popolazioni civili in situazioni di conflitto armato.

Nelle sue cause, nelle sue manifestazioni e nel suo sviluppo, ogni conflitto possiede una dimensione legata ai diritti dell'uomo, come le discriminazioni, le violazioni delle libertà fondamentali o l'impunità. Viceversa, il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce la base di una società politicamente stabile, socialmente egualitaria ed economicamente prospera. Per impegnarsi efficacemente nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, la politica di pace, la cooperazione allo sviluppo e l'azione umanitaria della Svizzera devono integrare questa prospettiva generale, tenendo conto al tempo stesso del contesto specifico delle situazioni in cui intervengono.

In generale, la Svizzera fonda il suo impegno in materia di aiuto alla transizione post-conflitto, riduzione della povertà e azione umanitaria su un approccio improntato ai diritti dell'uomo. Tutti i programmi che si iscrivono in questa cornice devono quindi promuovere la realizzazione dei diritti dell'uomo e riferirsi ai seguenti principi:

- parità di trattamento e non discriminazione,
- partecipazione e inclusione,
- rendiconto e primato del diritto,
- indivisibilità e universalità dei diritti dell'uomo.

Sono attuate anche misure specifiche destinate agli individui e ai gruppi più vulnerabili. Si tratta di un approccio che non considera le persone come «beneficiari» passivi di aiuto, ma come esseri umani con diritti di cui devono poter esigere il rispetto («titolari di diritti») di fronte a istituzioni statali il cui dovere è di rispettare, proteggere e realizzare tali diritti nonché di fronte ad attori non statali, che a loro volta hanno obblighi per quanto riguarda le norme sui diritti dell'uomo («detentori di obblighi»). L'approccio adottato dalla Svizzera deve permettere ai «titolari di diritti» di farli valere, rafforzando parallelamente, nei Paesi partner, le capacità dei «detentori di obblighi» di adempiere i loro obblighi relativi al rispetto e alla promozione dei diritti dell'uomo. A tal fine è importante creare spazi e processi in grado di permettere ai governi e alle popolazioni di realizzare concretamente i diritti dell'uomo nella propria società.

Questo approccio si rispecchia anche nella politica estera della Svizzera in materia di promozione e concretizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, come ad esempio nei settori della sicurezza alimentare, dell'acqua, della salute e dell'istruzione. La promozione e il rispetto di questi diritti sono resi ancora più necessari dall'impatto sociale della globalizzazione e dalle conseguenze delle crisi economiche e finanziarie. La Svizzera si adopera attivamente a tal fine sia nelle relazioni bilaterali sia negli organismi multilaterali competenti, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) o l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).

Nella sua politica estera generale e in particolare nella sua politica di sviluppo, la Svizzera s'impegna a favore del riconoscimento universale del diritto all'acqua e ai

servizi igienici, secondo la definizione del *Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici sociali e culturali*. A tal fine, la Svizzera ha svolto un ruolo fondamentale nella creazione del mandato del Relatore speciale sul diritto umano all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici nel giugno 2006 e nel suo rinnovo nel 2013. Essa sostiene finanziariamente e politicamente tale mandato sin dalla sua creazione.

#### **2.4.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

La politica di sviluppo condotta dalla Svizzera negli ultimi anni ha mostrato che la promozione e la protezione dei diritti civili e politici contribuiscono in modo determinante alla lotta contro la povertà, alla prevenzione o alla risoluzione dei conflitti e al consolidamento della pace. Rafforzando ad esempio la libertà di opinione e di espressione, l'accesso alla giustizia e le riforme di sicurezza delle forze di polizia e militari nonché aumentando il sentimento di sicurezza della popolazione nella vita di tutti i giorni, si creano le basi necessarie per assicurare la governance essenziale per la garanzia di uno sviluppo sostenibile. Secondo questo approccio, nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha fortemente consolidato il suo impegno in questi settori e, ad esempio in Honduras, ha già ottenuto risultati tangibili, che possono essere sfruttati come buone pratiche nelle discussioni multilaterali.

L'esperienza della Svizzera mostra anche che l'integrazione di un approccio basato sui diritti dell'uomo, segnatamente in virtù del principio di non discriminazione e di misure specifiche destinate agli individui e ai gruppi più vulnerabili, è una condizione fondamentale per il successo di qualsiasi sforzo di sviluppo. Il Consiglio federale ritiene pertanto che sia indispensabile includere i diritti dell'uomo, i principi dello Stato di diritto e la governance nell'*Agenda post-2015*. Contrariamente agli *Obiettivi di sviluppo del Millennio* (MDG), che basano i loro indicatori sulla media nazionale, gli obiettivi dell'*Agenda post-2015* devono permettere di documentare le disparità all'interno dei Paesi, ad esempio per quanto riguarda l'accesso all'istruzione o alla salute. La discriminazione, l'emarginazione o l'esclusione di interi gruppi di popolazione rispetto all'uno o all'altro dei progressi registrati non potrà più essere dissimulata dalla buona performance di un Paese per l'uno o l'altro indicatore, come poteva succedere con gli MDG.

Nei negoziati in corso, la Svizzera difende la definizione di nuovi obiettivi di sviluppo, che tengano conto sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali. Vi è un consenso generale sulla necessità di includere una prospettiva dei diritti dell'uomo in settori come la sicurezza alimentare, la salute o l'istruzione. Alcuni Stati invocano tuttavia argomenti come la sovranità nazionale o la specificità culturale per opporsi al riaffermarsi, in questo contesto, dell'importanza della libertà di espressione e di associazione o dell'accesso alla giustizia. Altri sostengono che l'uso di argomenti a favore dei diritti dell'uomo sia unicamente uno strumento per imporre condizioni alla concessione dell'aiuto allo sviluppo. Il fatto che i legami tra i diritti dell'uomo e lo sviluppo sostenibile vengano messi in discussione costituisce una sfida notevole e potrebbe ridurre la portata dell'agenda per lo sviluppo futura.

Un'altra sfida riguarda il moltiplicarsi di situazioni di conflitto o violenze che molto rapidamente possono ostacolare o addirittura annientare i progressi fatti nella lotta contro la povertà e in altre dimensioni essenziali dello sviluppo umano. Le violazio-

ni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario aggravano le tensioni sociali e politiche, contribuendo così spesso a un'instabilità ancora più grande o addirittura al perpetuarsi del conflitto. In tali situazioni di fragilità, non sempre gli Stati possono o vogliono garantire i loro obblighi fondamentali, tra cui il rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario nonché la protezione della popolazione contro qualsiasi violazione di tali diritti.

La Svizzera riconosce la sfida rappresentata da questo legame intrinseco tra situazioni di fragilità delle istituzioni statali, sviluppo sostenibile e diritti dell'uomo. Nel contesto di Stati fragili, s'impegna attivamente per porre rimedio alle cause dei conflitti e contribuire al consolidamento delle strutture e delle istituzioni statali. In Afghanistan, ad esempio, s'impegna per rafforzare le capacità nazionali per il rispetto, la protezione e la realizzazione dei diritti dell'uomo mediante un sostegno al ministero della giustizia, alla commissione nazionale dei diritti dell'uomo e alla società civile.

Inoltre, la Svizzera adatta la sua azione al contesto di ciascun Paese o regione, mettendo un accento tematico sui diritti dell'uomo in primo luogo nelle cause all'origine di tali situazioni d'instabilità: mette così l'accento sui diritti delle donne in Tunisia, sull'accesso alla giustizia in Mali o in Sudan o sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte del settore privato in Colombia, per non citare che alcuni esempi di attività recenti o attuali di promozione della pace condotte dalla Svizzera.

Quando interviene per assistere le popolazioni colpite da un conflitto armato, la Svizzera si adopera per permettere alla popolazione civile di beneficiare, rapidamente e senza ostacoli, di un'azione umanitaria neutra, imparziale e indipendente, che risponda ai bisogni concreti delle persone interessate, garantendo il rispetto del principio di non discriminazione e la prestazione di un aiuto mirato ai gruppi più vulnerabili. In generale, la protezione della popolazione civile nei conflitti armati include il rispetto e la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Sulla falsariga di questo approccio integrato, nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha profuso sforzi per favorire una miglior comprensione dei diritti economici, sociali e culturali e una discussione costruttiva su di essi all'interno dei confini nazionali. Questo impegno tiene conto delle evoluzioni osservate in proposito nella giurisprudenza cantonale e a livello internazionale, anche in seguito all'entrata in vigore, nel maggio 2013, del protocollo facoltativo al Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>9</sup> relativo ai diritti sociali, economici e culturali. In quest'ottica, la discussione sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali prosegue in seno agli organismi interessati.

## **2.5 Abolizione della pena di morte**

### **2.5.1 Principi e assi d'intervento prioritari**

La Svizzera si oppone alla pena di morte in tutte le circostanze, poiché è una punizione incompatibile con il rispetto dei diritti dell'uomo e della dignità umana. Il diritto alla vita è uno dei diritti fondamentali dell'essere umano. La questione della pena di morte va inoltre correlata agli altri obblighi sui diritti dell'uomo, in particolare a quello del divieto assoluto della tortura e delle pene o trattamenti crudeli,

<sup>9</sup> RS 0.103.1

disumani o degradanti (segnatamente per quanto riguarda l'attesa nei corridoi della morte o i metodi di esecuzione). L'applicazione della pena capitale può anche essere assimilata a un'esecuzione extragiudiziale, arbitraria e sommaria in determinate circostanze, tra l'altro quando questa sentenza è pronunciata in seguito a un processo iniquo. Numerosi studi mostrano inoltre che nella decisione di condannare una persona alla pena capitale o di procedere all'esecuzione della sentenza entrano spesso in gioco discriminazioni (colore della pelle, appartenenza etnica o religiosa, orientamento politico o sessuale). La Svizzera fonda il suo impegno contro la pena di morte anche su argomenti come l'irreversibilità delle sentenze o l'impossibilità di una revisione del verdetto dopo l'esecuzione e insiste sul fatto che la pena capitale non ha alcun effetto dissuasivo superiore ad altre sanzioni pesanti e non apporta né giustizia né risarcimento alle famiglie delle vittime di un crimine.

La Svizzera s'impegna attivamente per attirare il maggior numero possibile di Stati dalla sua parte. Per prima cosa si tratta di incoraggiare gli Stati non abolizionisti ad adottare una moratoria sulle esecuzioni in vista di un'abolizione completa della pena capitale. È inoltre opportuno che questi Stati mantenitori riducano al massimo il numero di reati passibili della pena capitale o, in generale, il numero di condanne a morte e rispettino le norme minime di diritto internazionale (nessun obbligo di pronunciare questa sentenza, condanna solo per i crimini più gravi, divieto di pronunciare la pena di morte nei confronti di minori o di applicarla a donne incinte o a persone che soffrono di una disabilità mentale, divieto delle procedure arbitrarie e inique, trasparenza). L'impegno della Svizzera mira infine a rafforzare il quadro normativo esistente e a incoraggiare gli Stati a ratificare gli strumenti internazionali applicabili in materia.

Nelle discussioni in proposito, il nostro Paese si sforza di considerare la pena di morte non solo dal punto di vista del diritto alla vita, ma anche in relazione ad altri diritti dell'uomo, come il divieto della tortura o le questioni relative alle garanzie delle procedure giudiziarie o alle condizioni di detenzione. La Svizzera non si limita a far valere i diritti dell'uomo dei condannati a morte, ma anche quelli delle altre persone direttamente coinvolte, come le persone vicine, i genitori, i figli e i coniugi o partner del condannato. La Svizzera avvia inoltre iniziative intergovernative *ad-hoc* per promuovere l'abolizione. Cerca attivamente il dialogo con tutti gli Stati impegnati in processi di abolizione per sostenerli e incoraggiarli ad andare avanti. Per il resto effettua regolarmente interventi bilaterali sia per prendere posizione contro certi sviluppi politici o giudiziari negativi o per protestare contro certi casi di applicazione della pena di morte ritenuti più gravi o significativi, sia per sostenere sviluppi positivi.

## **2.5.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

La nuova strategia del DFAE relativa all'abolizione della pena di morte<sup>10</sup> permette di riaffermare, sistematizzare ed espandere l'impegno della Svizzera contro la pena capitale. Essa fissa l'obiettivo generale di un'abolizione della pena di morte nel

<sup>10</sup> Strategia del DFAE per l'abolizione della pena di morte nel mondo 2013–2016, ottobre 2013.

mondo entro il 2025. L'elaborazione del documento ha tenuto conto delle numerose iniziative in materia prese o sostenute dalla Svizzera durante il periodo in rassegna.

A livello multilaterale, la Svizzera si è impegnata attivamente nel processo di negoziazione della risoluzione biennale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che chiede l'introduzione di una moratoria mondiale sulle esecuzioni. Nel 2012, la risoluzione è stata adottata con 111 voti favorevoli, 34 contrari e 41 astensioni, confermando i progressi della causa abolizionista nel mondo osservati negli ultimi decenni. La Svizzera ha inoltre incluso i nuovi negoziati sulla risoluzione nell'autunno 2014 tra le priorità annuali del suo impegno multilaterale nel settore dei diritti dell'uomo. La risoluzione è stata adottata questa volta con un numero record di voti favorevoli (117 contro 38 contrari e 34 astensioni).

In un'ottica complementare ai lavori dell'Assemblea generale, la Svizzera si è impegnata in modo proattivo su questa tematica in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Dopo aver presentato, nel 2013, due risoluzioni in qualità di coautore, il nostro Paese è stato all'origine di una nuova risoluzione sulla questione della pena di morte, depositata con successo presso il Consiglio nel giugno 2014. Il testo chiede agli organismi delle Nazioni Unite competenti la pubblicazione di un rapporto sulle violazioni dei diritti dell'uomo del condannato e delle persone a lui vicine, che intervengono nella varie fasi dell'applicazione della pena di morte, e prevede discussioni regolari in materia. Il processo così avviato deve permettere di delegittimare maggiormente il ricorso alla pena capitale.

La Svizzera ha inoltre continuato a cogliere le opportunità per affrontare la questione dell'abolizione della pena di morte in seno agli organismi multilaterali regionali, come il Consiglio d'Europa o l'OSCE, sostenendo l'avvio di discussioni in materia sia in plenaria sia organizzando eventi paralleli. Al di fuori degli organismi multilaterali, la Svizzera è stata all'origine di un appello mondiale contro la pena di morte, lanciato da vari ministri degli affari esteri in occasione della Giornata mondiale contro la pena di morte (10 ottobre). Questa iniziativa, destinata a rafforzare la mobilitazione politica a favore dell'abolizione, è stata presa per la prima volta nel 2012 sotto forma di un appello confermato dalla Svizzera e dai suoi Paesi limitrofi. Il 10 ottobre 2013, i ministri degli affari esteri di 42 Paesi membri del Consiglio d'Europa hanno aderito a una seconda iniziativa allargata all'Europa. Nel 2014, un nuovo appello, questa volta transregionale e maggiormente inclusivo, è stato confermato dal presidente della Confederazione e da 11 ministri degli affari esteri. Per la prima volta, esso ha riunito Paesi impegnati nel processo di abolizione e altri che hanno già abolito completamente la pena di morte.

Sulla scia del quarto *Congresso mondiale contro la pena di morte*, organizzato a Ginevra nel 2010, la Svizzera ha rafforzato il suo sostegno alle azioni della società civile e agli attori non statali impegnati a favore dell'abolizione. Ha contribuito a dare corpo a un'idea nata dal Congresso di Ginevra, sostenendo la creazione della Commissione internazionale contro la pena di morte (CIPM). Questa istituzione, il cui membro svizzero è l'ex consigliera federale Ruth Dreifuss, riunisce personalità riconosciute che intervengono presso capi di Stato e ministri di Paesi non abolizionisti con attività a sostegno dell'abolizione. La Svizzera sostiene finanziariamente la CIPM sin dall'inizio. Il nostro Paese partecipa anche alla direzione strategica di questa organizzazione così come dei Congressi mondiali contro la pena di morte organizzati dall'ONG «Ensemble contre la peine de mort». Il quinto Congresso mondiale ha avuto luogo nel giugno 2013 a Madrid con un sostegno finanziario e una partecipazione della Svizzera al massimo livello politico.

Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha altresì sostenuto finanziariamente il lavoro di ONG riconosciute e attive sulla tematica della pena di morte nell'ambito delle loro attività sul terreno. Queste ultime promuovono ad esempio l'organizzazione di un dibattito informato nella popolazione sulla pena di morte e sulla prospettiva della sua abolizione e mirano a rafforzare la mobilitazione politica a tal fine. Le rappresentanze svizzere hanno inoltre sostenuto progetti su più piccola scala condotti da ONG locali in Paesi mantenitori e/o sulla via dell'abolizione.

L'impegno accresciuto della Svizzera e dei suoi partner contro la pena di morte coincide con una fase chiave dell'avanzamento progressivo verso l'abolizione della pena di morte a livello mondiale. Da un lato, oggi circa 160 Stati o territori hanno abolito completamente la pena di morte o non l'applicano più. Dall'altro, il progresso resta eterogeneo e variabile: vi è un rischio di rallentamento della tendenza abolizionista a livello mondiale e un rischio di marcia indietro, come attesta l'esempio di vari Stati, che hanno ripreso le esecuzioni nel corso degli ultimi anni, dopo un periodo di moratoria di fatto.

La Svizzera ha l'intenzione di raddoppiare gli sforzi per mantenere e sviluppare la mobilitazione politica internazionale contro la pena di morte. Vuole inoltre sostenere iniziative che permettano di far avanzare il dibattito e di gettare una nuova luce sulla tematica, come le risoluzioni del Consiglio dei diritti dell'uomo o gli interventi a livello dei processi giudiziari (revisioni e commutazioni di condanne a morte). La Svizzera intende infine rafforzare il suo sostegno ai decisori politici e agli altri attori che s'impegnano, in contesti interni talvolta difficili, a favore dell'abolizione. La strategia del DFAE per l'abolizione della pena di morte offre un ampio ventaglio di strumenti per concretizzare questi assi d'intervento.

## **2.6 Economia e diritti dell'uomo**

### **2.6.1 Principi e assi d'intervento prioritari**

Come affermano i *Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani* (Principi guida), adottati dal Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite nel giugno 2011, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare la protezione dei diritti dell'uomo, anche nell'ambito delle attività del settore privato, e le imprese hanno la responsabilità di rispettarli. Lo Stato e le imprese devono inoltre garantire, mediante misure giudiziarie e non, l'accesso a mezzi di ricorso efficaci per gli individui e le comunità.

Rispettando i diritti dell'uomo, le imprese possono contribuire alla stabilità delle società umane in cui operano attraverso una gestione responsabile, che contribuisca allo sviluppo e al benessere delle popolazioni. Ciò presuppone l'analisi e il calcolo dei rischi di violazioni dei diritti dell'uomo, compresi quelli legati all'impatto sociale, umano e ambientale delle loro attività. Le imprese transnazionali, che svolgono le loro attività in Paesi in cui lo Stato di diritto è fragile o soggetto a rischi legati ai conflitti, sono particolarmente esposte. Ragion di più per assumersi la responsabilità di attuare standard internazionali in materia di rispetto dei diritti dell'uomo. Gli Stati, i cittadini, i consumatori e gli investitori si aspettano sempre più che le imprese rispettino i diritti dei lavoratori e dei consumatori nonché i diritti dell'uomo degli individui e delle comunità in cui esercitano le loro attività.

La Svizzera favorisce un dialogo permanente tra il settore privato, la società civile, le istituzioni accademiche e i governi allo scopo di attuare soluzioni durevoli per rafforzare il contributo degli attori economici al rispetto dei diritti dell'uomo, alla pace e alla stabilità, mantenendo al tempo stesso un quadro favorevole agli investimenti e allo sviluppo sostenibile. In qualità di sede di alcune delle maggiori società multinazionali del mondo, ad esempio nel settore agroalimentare, farmaceutico, finanziario, dell'industria estrattiva e del commercio, la Svizzera assume così le sue responsabilità di contribuire alla ricerca di soluzioni che permettano di garantire il rispetto dei diritti dell'uomo e di prestare consulenza alle imprese in materia.

La Svizzera s'impegna negli sforzi profusi a livello internazionale per evitare che l'attività economica delle imprese che operano in contesti fragili contribuisca a generare o a mantenere vivi conflitti o violazioni dei diritti dell'uomo. La Svizzera promuove anche l'integrazione del rispetto dei diritti dell'uomo nelle attività nazionali e internazionali del settore privato. In generale, il Consiglio federale promuove un approccio basato sulla responsabilità sociale delle imprese e s'impegna a favore del consolidamento a livello internazionale di principi che potrebbero fungere da riferimento, al momento opportuno e se necessario, per adottare misure legislative.

È importante associare il settore privato agli sforzi che mirano a potenziare i diritti dell'uomo e a farli rispettare nella società mondiale dell'informazione e nel settore della governance di Internet. In effetti, non è raro che il quadro nel quale evolve l'internauta sia definito dalle imprese (multinazionali) e non dagli Stati (nazionali). La protezione e la promozione dei diritti dell'uomo in Internet esige che i governi, gli attori economici, la società civile e gli individui avviino un dialogo multipartitico aperto, nell'ottica di trovare un consenso sulla definizione dei loro ruoli in questo ambito. A tal fine, la Svizzera si adopera attivamente, a livello europeo e mondiale, affinché le organizzazioni interstatali si aprano ulteriormente agli attori economici e alla società civile. Parallelamente incoraggia quest'ultima a prendere coscienza delle sue responsabilità e ad assumerle.

## **2.6.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

Negli ultimi anni, il Consiglio federale si è impegnato in varie iniziative multilaterali volontarie volte a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ambito delle attività del settore privato. Queste iniziative raggruppano i governi, il settore privato e la società civile, che assieme elaborano strumenti pratici per prevenire le violazioni dei diritti dell'uomo e rispondere ai rischi legati ai conflitti. La Svizzera si è impegnata per rafforzare la diffusione e l'attuazione di tali iniziative e degli standard che promuovono nonché, in alcuni casi, per integrarvi meccanismi di controllo e follow-up indipendenti.

Sulla scorta del *Documento di Montreux sulle società militari e di sicurezza private* del 2008, la Svizzera, in coordinamento con i governi britannico e statunitense nonché con rappresentanti dell'industria e della società civile, ha elaborato il *Codice di condotta internazionale per le società di sicurezza private* (ICoC). Quest'ultimo è stato presentato nel novembre 2010 e firmato inizialmente da 58 società di sicurezza private, un numero che da allora è cresciuto continuamente fino a superare quota 700, società distribuite in tutto il mondo. Le imprese firmatarie s'impegnano a rispettare i diritti dell'uomo e a sottoporsi al meccanismo di controllo indipendente

previsto dall'ICoC. Il Codice di condotta è ormai il documento internazionale di riferimento nel settore della sicurezza privata ed è utilizzato da numerosi governi e organizzazioni per introdurre standard nazionali e internazionali. Le entità che fanno ricorso ai servizi di società di sicurezza chiedono spesso a queste ultime di aderire al Codice di condotta e di rispettarlo.

Dopo l'adozione dell'ICoC, un comitato direttivo temporaneo, formato da rappresentanti di governi, dell'industria e della società civile, ha portato avanti il processo elaborando una carta per l'introduzione di un meccanismo durevole di governance e di controllo sotto forma di un'associazione di diritto svizzero. L'associazione del Codice di condotta internazionale per le società di sicurezza private (ICoCA) è stata costituita il 20 settembre 2013 a Ginevra. La segreteria dell'ICoCA ha sede presso il Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF). Il comitato dell'ICoCA – in cui sono rappresentati i governi, l'industria e la società civile – ha elaborato i criteri di adesione all'associazione e lavora alla definizione delle funzioni di certificazione, monitoraggio, rendiconto e trattamento dei ricorsi. Nell'agosto 2014 l'associazione riuniva sei Stati (Australia, Gran Bretagna, Norvegia, Stati Uniti, Svezia e Svizzera), 13 ONG e più di 170 società di sicurezza private.

Nel 2011, la Svizzera ha aderito in qualità di partecipante ai *Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo* (Principi volontari), un'iniziativa lanciata nel 2001 dagli Stati Uniti, che si rivolge alle imprese attive nel settore dell'estrazione mineraria, petrolifera e del gas. I Principi volontari esortano le imprese a valutare i rischi e a prendere le misure necessarie affinché le imprese di sicurezza private, le forze militari e le forze di polizia responsabili della sicurezza delle loro operazioni rispettino i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali delle popolazioni locali. La Svizzera ha elaborato un piano d'azione, con cui s'impegna a diffondere i Principi volontari e a contribuire alla loro attuazione, segnatamente sensibilizzando le imprese con sede in Svizzera che sfruttano risorse naturali in vari Paesi. La Svizzera ha assunto la presidenza dei Principi volontari tra marzo 2013 e marzo 2014 e ha ospitato la riunione plenaria dell'iniziativa il 26 e 27 marzo 2014.

Nel corso della sua presidenza, la Svizzera ha guidato l'elaborazione e l'adozione di una strategia triennale per rafforzare l'attuazione, la trasparenza e il rendiconto. Un altro obiettivo della strategia adottata sotto presidenza svizzera è l'armonizzazione dei Principi volontari con i Principi guida, approvati mediante una risoluzione del Consiglio dei diritti dell'uomo nel giugno 2011. Il nostro Paese ha anche intensificato gli sforzi di diffusione dell'iniziativa, ottenendo l'adesione di un primo Paese africano, il Ghana, e contribuendo alla domanda di adesione della principale società estrattiva con sede in Svizzera, e ha sostenuto, in collaborazione con il CICR e il DCAF, la creazione di uno strumento per attuare i Principi volontari nei contesti complessi.

Dal 2011, la Svizzera ha inoltre partecipato attivamente e sostenuto finanziariamente l'elaborazione delle *Linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) relative all'obbligo di diligenza delle imprese in materia di catene di fornitura (OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas)*. L'elaborazione del documento e la valutazione dei progressi compiuti sono avvenuti attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto tutti gli attori della catena di fornitura di metalli, che operano segnatamente nella regione dei Grandi Laghi africani: imprese di estrazione, finitura e lavorazione, ONG, governi regionali e governi dei Paesi membri dell'OCSE. Questo processo ha permesso di rafforzare la responsabilizza-

zione della catena di fornitura di minerali provenienti da zone di conflitto. Perseguendo obiettivi simili – benché non limitati ai conflitti – nel 2013 la Svizzera ha avviato la *Better Gold Initiative* che mira a incoraggiare una produzione aurifera responsabile, sostenendo i produttori e creando un mercato internazionale per l'oro proveniente da piccole imprese responsabili certificate in base alle norme ambientali, sociali e dei diritti dell'uomo internazionali. Questa iniziativa è attuata in Perù in cooperazione con la *Swiss Better Gold Association*, che raggruppa le imprese svizzere consumatrici di oro.

In tutte le tematiche legate al ruolo delle imprese nel settore dei diritti dell'uomo, la Svizzera s'impegna affinché le discussioni avvengano in un'atmosfera il più possibile costruttiva, anche se talvolta gli attori perseguono obiettivi divergenti, come ha mostrato la risoluzione adottata dal Consiglio dei diritti dell'uomo nel giugno 2014. Il testo, presentato dall'Ecuador e dal Sudafrica e respinto dai Paesi membri occidentali del Consiglio, prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro intergovernativo open-ended con il mandato di elaborare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sulle società transnazionali e le altre imprese nel settore dei diritti dell'uomo. Siccome dà la priorità all'attuazione dei Principi guida su imprese e diritti umani, durante i negoziati informali sulla risoluzione la Svizzera ha respinto a questo stadio l'idea di elaborare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante. Teme segnatamente che, a questo stadio, l'avvio di un processo del genere porti a un blocco della discussione e rallenti l'attuazione dei Principi guida.

Gli sforzi della Svizzera a livello internazionale sono stati completati mediante attività in Svizzera. Attualmente il Consiglio federale sta preparando una strategia di attuazione dei Principi guida in risposta a un postulato in materia<sup>11</sup> e in applicazione della raccomandazione 10 del *Rapporto di base sulle materie prime* del marzo 2013. Questi lavori si basano su un inventario delle attività dedicate attualmente dalla Svizzera all'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite nonché su una consultazione condotta presso rappresentanti degli interessi delle imprese, delle ONG e degli istituti universitari sulle aspettative di questi attori nei confronti della strategia. Un altro processo nazionale importante in corso in quest'ambito riguarda l'attuazione delle raccomandazioni del *Rapporto di base*, affidata ai dipartimenti federali competenti (DFAE, DFF, DEFR e DFGP). Per seguire l'attuazione delle raccomandazioni è stata creata una piattaforma interdipartimentale. Il primo resoconto sull'attuazione è stato presentato al Consiglio federale nel marzo 2014. Il DEFR e il DFAE sono incaricati, in cooperazione con altri dipartimenti, di attuare le raccomandazioni concernenti la responsabilità delle imprese e degli Stati, la politica di sviluppo e il rischio di reputazione. A tal fine, l'Amministrazione federale ha avviato le prime consultazioni relative all'introduzione di uno standard di responsabilità sociale delle imprese per il commercio di materie prime, in collaborazione con il settore privato e la società civile.

Per finire, nel maggio 2014 il Consiglio federale ha adottato un rapporto concernente il rispetto dei diritti dell'uomo e dell'ambiente nelle attività delle imprese svizzere all'estero, in adempimento di un postulato della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale<sup>12</sup> e di una raccomandazione formulata nel Rapporto di base sulle materie prime; vi abbozza alcune misure legislative possibili concernenti la

<sup>11</sup> Po. Von Graffenried 12.3503 Una strategia Ruggie per la Svizzera.

<sup>12</sup> Po. CPE-N 12.3980 Rapporto di diritto comparato. Meccanismi di diligenza in materia di diritti umani e di ambiente per le attività di imprese svizzere all'estero.

pubblicazione di informazioni che non siano finanziarie o l'introduzione di un obbligo di diligenza obbligatoria per le imprese attive all'estero, sulla scorta di uno studio dell'Istituto svizzero di diritto comparato dedicato alla legislazione in materia di responsabilità sociale delle imprese in vigore su altre piazze economiche importanti.

A partire dal Vertice mondiale sulla società dell'informazione a Ginevra svoltosi nel 2003 e a Tunisi nel 2005, la Svizzera partecipa a numerosi processi internazionali e si adopera attivamente per coinvolgere gli attori di tutto il mondo in un dialogo volto a favorire la reciproca comprensione dei ruoli e delle responsabilità in materia di governance di Internet e di protezione dei diritti dell'uomo nella società dell'informazione. Per farlo, la Svizzera siede nelle entità delle Nazioni Unite responsabili ed è attiva in processi multipartitici, quali l'*Internet Governance Forum* (IGF), il Dialogo europeo sulla governance di Internet (EuroDIG) e l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN). Ha inoltre partecipato attivamente al processo NETmundial lanciato dal Brasile, nell'ambito del quale è riuscita, nell'aprile 2014, a ottenere un largo consenso dei governi, degli attori economici e della società civile sui principi fondamentali derivanti dai diritti dell'uomo e Internet. Lanciata nella primavera 2014 dal DFAE, in collaborazione con il DATEC, la *Geneva Internet Platform* (GIP) ha altresì lo scopo di migliorare la comprensione tra i diversi attori.

## **2.7 Rafforzamento del monitoraggio dell'attuazione dei diritti dell'uomo**

### **2.7.1 Principi e assi d'intervento prioritari**

Fino a metà del XX secolo, il diritto internazionale era caratterizzato da un ordinamento giuridico fortemente decentrato, senza organi sovranazionali con un potere legislativo ed esecutivo. L'idea di istituzioni sovrastatali che vigilassero sull'attuazione dei diritti dell'uomo è emersa dopo la Seconda Guerra mondiale, parallelamente alla codifica delle norme relative ai diritti dell'uomo. Sulla scia della Convenzione europea del 4 novembre 1950<sup>13</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si è assistito, a livello regionale, all'introduzione di una procedura vincolante con l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). A livello internazionale, per molto tempo è stato impossibile istituire tribunali abilitati a pronunciare sentenze di carattere vincolante.

In assenza di una corte internazionale in materia, la protezione e il monitoraggio dei diritti dell'uomo si basano su un sistema a tre livelli. In primo luogo, la maggior parte dei trattati relativi ai diritti dell'uomo prevede organi convenzionali, il cui compito è di vigilare sul rispetto e sull'applicazione delle garanzie vigenti a livello nazionale, ad esempio mediante rapporti periodici degli Stati o l'esame di procedure individuali di ricorso. In secondo luogo, vi sono altri strumenti d'applicazione di carattere essenzialmente politico, come il Consiglio dei diritti dell'uomo (cfr. n. 4.5.2) o il Consiglio di sicurezza dell'ONU, che recentemente ha svolto un ruolo importante nell'imposizione del rispetto dei diritti dell'uomo mediante misure coercitive in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In terzo luogo,

<sup>13</sup> RS 0.101

durante gli ultimi decenni questi strumenti d'applicazione sono stati completati da varie corti penali internazionali competenti per perseguire individui per crimini di guerra, crimini contro l'umanità e il crimine di genocidio. Spetta tuttavia principalmente agli Stati vigilare su un'attuazione reale ed efficace degli obblighi risultanti dai trattati relativi ai diritti dell'uomo a cui hanno aderito.

Per garantire la capacità d'azione e la credibilità del sistema di protezione dei diritti dell'uomo sotto l'egida delle Nazioni Unite, è imperativo che tutti gli attori (organi convenzionali, Stati parte, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo HCDH, società civile) cooperino in maniera concertata. Un esempio probante è il meccanismo di Esame periodico universale (EPU), istituito nel 2006 nell'ambito del Consiglio dei diritti dell'uomo. Esso prevede una valutazione quadriennale della situazione in materia di diritti dell'uomo di ogni Stato da parte dei suoi pari in base a tre rapporti, uno dello Stato stesso, uno dell'HCDH e uno della società civile.

In generale, da qualche anno il Consiglio federale constata con preoccupazione che l'esame dell'applicazione di vari trattati delle Nazioni Unite relativi ai diritti dell'uomo da parte degli organi convenzionali competenti riscontra una serie di problemi. Il numero di Stati che ratificano i trattati nel settore dei diritti dell'uomo è in continua crescita (si tratta segnatamente di uno degli effetti concreti delle raccomandazioni presentate nell'ambito dell'EPU) e il ritardo nel trattamento dei rapporti periodici degli Stati aumenta sempre più perché numerosi Stati non presentano il loro rapporto puntualmente. Se qualche anno fa la priorità andava ai cambiamenti istituzionali del sistema di protezione dei diritti dell'uomo, attualmente le riflessioni in materia di riforma si concentrano maggiormente su misure pragmatiche e tecniche riguardanti la presentazione di rapporti agli organi convenzionali, sull'armonizzazione dei metodi di lavoro e sull'interazione con altri meccanismi di monitoraggio (in particolare il Consiglio dei diritti dell'uomo). Anche la questione dei costi e del finanziamento delle soluzioni concrete da apportare occupa uno spazio centrale nelle discussioni. La Svizzera s'impegna in questo approccio di ottimizzazione del sistema nella convinzione di poter permettere il superamento di alcune delle sfide principali e, quindi, di rafforzare il monitoraggio dei diritti dell'uomo, riconoscendo al tempo stesso che alcune questioni devono ancora trovare risposte soddisfacenti (p. es. i dettagli della procedura di elaborazione dei rapporti periodici degli Stati agli organi convenzionali o la possibilità di una miglior prevenzione delle violazioni dei trattati).

### **2.7.2 Esempi rilevanti dell'impegno della Svizzera (2011–2014) e sfide**

Per migliorare l'efficacia degli organi convenzionali, la Svizzera ha appoggiato sin dall'inizio la procedura di consultazione su larga scala avviata nel 2009 dall'Alto Commissario, ponendo l'accento sull'indipendenza degli esperti degli organi convenzionali e sostenendo l'obiettivo di una miglior applicazione delle raccomandazioni formulate dagli organi di vigilanza. Ha pure sostenuto la proposta di una procedura semplificata di presentazione dei rapporti agli organi convenzionali. Questa volontà di rafforzare gli organi convenzionali è stata confermata da una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'aprile 2014. Per la Svizzera, il sistema deve mirare a garantire la miglior protezione possibile a tutti i

titolari di diritti e provvedere affinché il dispositivo convenzionale relativo ai diritti dell'uomo sia più efficace, soprattutto a livello nazionale. La Svizzera continuerà quindi a favorire le sinergie possibili tra le parti interessate, segnatamente tra gli organi convenzionali stessi.

Durante il periodo in rassegna, la Svizzera si è impegnata anche per rafforzare gli strumenti atti a rendere meglio giustiziabili i diritti dell'uomo, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale penale. Si tratta di garantire un'architettura istituzionale che possa procedere effettivamente all'esame delle violazioni e, nei casi più gravi, al perseguimento dei responsabili in giustizia. La Svizzera sostiene in particolare l'azione della Corte penale internazionale (CPI), competente per i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il crimine di genocidio. Tra la fine del 2011 e la fine del 2014, la Svizzera ha assunto la vicepresidenza dell'Assemblea degli Stati parte allo Statuto di Roma della CPI, nell'ambito della quale ha promosso una stretta collaborazione tra gli Stati parte e la Corte. Ha inoltre sostenuto un'iniziativa volta a migliorare l'efficacia e la qualità delle procedure avviate davanti alla CPI.

La Svizzera insiste sistematicamente, in ambito bilaterale e multilaterale, sulla necessità di lottare contro l'impunità e persegue segnatamente l'obiettivo di aumentare il numero di Stati parte allo Statuto di Roma (attualmente 122). Nell'ambito delle Nazioni Unite, la Svizzera s'impegna inoltre affinché gli aspetti relativi al rendiconto siano integrati sia nelle risoluzioni per Paese sia nelle risoluzioni tematiche. Nel 2013, la Svizzera è inoltre stata all'origine di una lettera in cui – con il sostegno di 57 Stati – ha ingiunto il Consiglio di sicurezza a deferire la situazione in Siria alla CPI. A livello nazionale, nel febbraio 2014 il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale le modifiche dello Statuto di Roma concernenti il crimine di aggressione e i crimini di guerra in vista della loro ratifica. Questi sforzi per potenziare il rendiconto si riflettono anche nelle attività di promozione della pace condotte sul terreno. In Nepal, nei Territori palestinesi occupati o in Tunisia, la Svizzera sostiene così l'operato dell'HCDH affinché le violazioni dei diritti dell'uomo siano registrate e trattate sistematicamente.

Per completare il suo impegno in materia di rendiconto e giustizia internazionale, la Svizzera ha sviluppato un suo approccio concettuale di elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità. Oltre agli sforzi di perseguimento penale delle violazioni gravi dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario, la Svizzera promuove attivamente iniziative di accertamento dei fatti, risarcimento e riforme istituzionali. Sostiene inoltre gli sforzi volti a promuovere i diritti delle vittime e la capacità degli Stati di adempiere i loro obblighi. In questo contesto, nel 2012 la Svizzera è stata il motore della risoluzione al Consiglio dei diritti dell'uomo che ha istituito un Relatore speciale per la promozione della verità, della giustizia, del risarcimento e della garanzia di non ripetizione. Per il resto la Svizzera coopera con numerosi partner governativi e non governativi, impegnati in iniziative di elaborazione del passato o prevenzione delle atrocità (segnatamente l'Argentina, la Tunisia, la Colombia, le Filippine o il Kosovo). Nel maggio 2014 la Svizzera ha ad esempio accettato di assumere la presidenza della *Commissione di giustizia transizionale e riconciliazione* su richiesta del governo delle Filippine e del Fronte islamico di liberazione moro, le due parti all'accordo di pace per la regione del Bangsamoro. In Kosovo, da giugno 2014 una consulente svizzera accompagna il «gruppo interministeriale sull'elaborazione del passato», la cui costituzione è stata raccomandata dalla Svizzera al mediatore Martti Ahtisaari. La Svizzera ha anche facilitato il dialogo e il ravvicinamento tra le comunità di attori impegnati nella prevenzione del genocidio e

coloro che concentrano i loro sforzi sullo sviluppo della «responsabilità di proteggere». Questi sforzi hanno portato alla creazione dell'iniziativa *Global Action Against Mass Atrocities Crimes* (GAAMAC). Il primo incontro internazionale di GAAMAC, organizzato congiuntamente dalla Svizzera, dall'Argentina, dall'Australia, dalla Costa Rica, dalla Danimarca e dalla Tanzania nel marzo 2014 in Costa Rica, ha riunito 52 governi. La dichiarazione finale esorta i governi a elaborare una politica e un'architettura nazionali, che fungano da pilastro centrale della prevenzione delle atrocità.

### **3 Strumenti della politica estera della Svizzera in materia di diritti dell'uomo**

#### **3.1 Osservazioni preliminari**

L'ampio ventaglio di strumenti a disposizione del Consiglio federale per attuare il proprio impegno in materia di diritti dell'uomo comprende strumenti diplomatici, come i dialoghi bilaterali sui diritti dell'uomo, gli interventi e i processi politici a livello bilaterale e multilaterale, la partecipazione a iniziative diplomatiche internazionali e misure protocollari o diplomatiche di valore simbolico. A ciò si aggiungono azioni più dirette: programmi di sostegno, progetti, invio o distacco di esperti o misure organizzative all'interno dell'amministrazione, come ad esempio il dispiegamento sul terreno di consulenti in sicurezza umana. Il Consiglio federale dispone inoltre di strumenti giuridici, come la partecipazione attiva ai processi di codifica e sviluppo dei diritti dell'uomo, l'adesione a convenzioni e l'applicazione delle procedure di ricorso interstatali e individuali previste dalle convenzioni.

Il capitolo precedente ha fornito numerosi esempi tematici dell'applicazione di questi strumenti nell'ambito della politica estera della Svizzera a livello bilaterale e multilaterale e attraverso la collaborazione con attori non statali. Il presente capitolo è quindi strutturato in base a questi tre assi, illustrando al tempo stesso un quarto strumento: la piattaforma rappresentata da Ginevra nel suo ruolo di capitale mondiale dei diritti dell'uomo. Benché questa piattaforma si sovrapponga in parte agli altri strumenti menzionati sopra, per la Svizzera il ruolo di Ginevra nella politica internazionale dei diritti dell'uomo, segnatamente per quanto riguarda i fulcri presentati nel capitolo precedente, riveste un'importanza strategica particolare e comporta delle sfide specifiche, che è opportuno esaminare in dettaglio.

#### **3.2 Strumenti bilaterali**

Tra gli strumenti bilaterali, i dialoghi o consultazioni bilaterali sui diritti dell'uomo costituiscono un mezzo privilegiato a disposizione del Consiglio federale per attuare la politica svizzera in materia di diritti dell'uomo. Questo strumento prevede l'organizzazione di incontri bilaterali periodici e strutturati, che fungono da cornice per uno scambio approfondito sulla situazione dei diritti dell'uomo all'interno di un determinato Paese nonché sul posizionamento di tale Paese sulle questioni o iniziative internazionali attuali nel settore dei diritti dell'uomo. A seconda del Paese, il formato del dialogo, la durata degli scambi, la scelta delle tematiche affrontate e gli obiettivi specifici perseguiti variano.

Lo scopo generale di queste consultazioni è rafforzare le relazioni bilaterali e creare un clima di fiducia e di comprensione reciproca che consenta scambi sulle priorità in materia di diritti dell'uomo a livello nazionale e internazionale e sulle buone pratiche. Le consultazioni mirano anche, nei limiti del possibile, a sostenere la realizzazione di riforme e miglioramenti della situazione dei diritti dell'uomo nel Paese partner. Questi obiettivi e la natura spesso sensibile delle tematiche affrontate implicano, nella maggior parte dei casi, un rispetto rigoroso della riservatezza di questi scambi bilaterali.

Nella sua politica di dialogo, la Svizzera tiene conto delle condizioni locali e dei bisogni del Paese partner. Avvia un dialogo bilaterale sui diritti dell'uomo unicamente in Paesi il cui governo ha manifestato una chiara disponibilità a portare avanti un dialogo serio, critico e costruttivo e in cui vi è un interesse a cooperare in senso lato, coinvolgendo anche altri settori oltre ai diritti dell'uomo. Anche l'inclusione della società civile in alcune delle attività condotte sotto l'egida del dialogo costituisce una condizione essenziale per la Svizzera per applicare questo strumento. Nell'ambito delle risorse disponibili, questi criteri si applicano per valutare l'opportunità di aprire un nuovo dialogo nonché per quanto riguarda il proseguimento dei dialoghi già avviati.

A titolo di misura di accompagnamento di questi dialoghi strutturati, la Svizzera finanzia scambi d'esperti e progetti sul terreno, il cui scopo è incoraggiare miglioramenti concreti nel settore dei diritti dell'uomo nel Paese partner. Questi progetti sono legati alle principali tematiche affrontate durante i colloqui ufficiali, ricorrono, nei limiti del possibile, alle conoscenze e all'esperienza svizzera e tengono conto, se del caso, delle attività che la Svizzera svolge già nel Paese interessato. Questo approccio si traduce in una struttura a tre livelli, caratteristica di questo strumento: 1) colloqui ufficiali con le autorità su questioni legate ai diritti dell'uomo; 2) scambi tecnici tra esperti; 3) sostegno a progetti, compresa una cooperazione con ONG e la società civile locale.

Attualmente, la Svizzera conduce dialoghi o consultazioni bilaterali sui diritti dell'uomo con la Cina, la Nigeria, la Russia, il Senegal, il Tagikistan e il Vietnam. Il dialogo con Cuba è stato limitato, sin dal 2013, a un unico capitolo delle consultazioni politiche annuali poiché non corrispondeva più ai criteri d'impegno della Svizzera enunciati sopra. Quello con l'Iran è sospeso dal 2011.

Le consultazioni o i dialoghi sui diritti dell'uomo contribuiscono alla credibilità e all'importanza della Svizzera come attore nel settore dei diritti dell'uomo sulla scena internazionale. Il fatto che pochi Paesi conducano tali consultazioni attribuisce al nostro Paese un valore aggiunto e rafforza la sua posizione. Grazie alla sua discrezione, all'assenza di un'agenda nascosta e alla sua non appartenenza a un'alleanza militare o politica permanente, la Svizzera può inoltre portare avanti dialoghi che alcuni dei suoi alleati tradizionali nel settore dei diritti dell'uomo, come ad esempio l'Unione europea e gli Stati Uniti, non possono condurre – come, attualmente, con la Cina e la Russia.

Oltre a questi dialoghi strutturati, dal maggio 2011 il DFAE ha deciso di integrare sistematicamente un capitolo sui diritti dell'uomo in tutte le consultazioni politiche bilaterali che conduce regolarmente con numerosi Paesi. Infine, la Svizzera non esita, se del caso, a intraprendere misure bilaterali in caso di violazioni dei diritti dell'uomo particolarmente gravi o significative, spesso d'intesa con Paesi che condividono le sue opinioni.

Questi sforzi s'iscrivono in uno spirito di complementarietà tra tutti gli strumenti della politica estera nel settore dei diritti dell'uomo, sia a livello bilaterale, in particolare i dialoghi, sia a livello multilaterale. I messaggi trasmessi attraverso questi canali si potenziano reciprocamente a beneficio della forza e della coerenza delle posizioni della Svizzera nel settore dei diritti dell'uomo.

### **3.3 Strumenti multilaterali**

La scena multilaterale costituisce uno strumento essenziale della politica estera di un piccolo Paese come la Svizzera, segnatamente nel settore dei diritti dell'uomo. Gli organismi multilaterali permettono, per definizione, di riunire coalizioni di attori e quindi di amplificare la portata, l'effetto leva e l'efficacia degli interventi della Svizzera. Da parte sua, quest'ultima non esita ad aderire a iniziative di altri Stati, se le permettono di raggiungere i propri obiettivi e di difendere i propri interessi.

Gli organismi multilaterali continuano a svolgere un ruolo fondamentale nella protezione e nella promozione internazionale dei diritti dell'uomo. I numerosi risultati ottenuti sia a livello normativo sia a livello di azioni concrete (p. es. le procedure speciali o le commissioni d'inchiesta) richiedono una difesa attiva nel contesto internazionale attuale. Da sola la Svizzera non può influenzare i processi decisionali in seno al sistema multilaterale. Grazie ad alleanze nel gruppo di Paesi occidentali e a livello transregionale, negli ultimi anni la Svizzera è tuttavia riuscita a indirizzare varie discussioni multilaterali nella direzione corrispondente a questi obiettivi e ha così potuto influenzare i processi decisionali. I forum multilaterali resteranno quindi strumenti chiave a disposizione del Consiglio federale per difendere al meglio gli interessi della Svizzera e promuovere le sue posizioni in materia di diritti dell'uomo.

#### **3.3.1 Impegno nelle Nazioni Unite**

L'ONU è l'organizzazione globale di riferimento per quanto riguarda i diritti dell'uomo. La Svizzera è attiva principalmente nel Consiglio dei diritti dell'uomo e nella Terza Commissione dell'Assemblea generale, seguendo al tempo stesso da vicino i lavori del Consiglio di sicurezza. Nei suoi consessi, la Svizzera partecipa attivamente ai dibattiti sui diritti dell'uomo e s'impegna per rafforzare la loro integrazione nello sviluppo normativo nonché per accrescere la promozione e la protezione internazionale di questi diritti. S'impegna inoltre per rafforzare gli strumenti di monitoraggio dell'attuazione dei diritti dell'uomo. Infine, il nostro Paese si adopera affinché le questioni legate ai diritti dell'uomo siano integrate nei lavori di altri organismi delle Nazioni Unite, come l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC).

I diritti dell'uomo, che costituiscono uno dei tre pilastri delle Nazioni Unite, con la pace e la sicurezza nonché lo sviluppo, rivestono sempre più importanza nell'azione delle Nazioni Unite. Questa tendenza, che la Svizzera giudica favorevolmente, è destinata ad accentuarsi in futuro, segnatamente sulla scia dell'attuazione del rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite «*Rights Up front*», che mira ad radicare l'impegno in materia di diritti dell'uomo nell'insieme del sistema delle Nazioni Unite e a diffonderlo in tutta l'istituzione (*mainstreaming*). La Svizzera sostiene attivamente questa iniziativa nello stesso spirito che guida il suo impegno a favore

del consolidamento di un approccio basato sui diritti dell'uomo *nell'Agenda post-2015*.

Questi processi e le opportunità che schiudono richiedono risorse sufficienti per la loro attuazione. Il pilastro dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite riceve tuttavia appena il tre per cento del bilancio ordinario dell'organizzazione, visto che la maggior parte delle azioni in materia è finanziata su base volontaria. La Svizzera, in partenariato con altri Stati, s'impegna a favore di un aumento del finanziamento del pilastro dei diritti dell'uomo attraverso il bilancio ordinario delle Nazioni Unite. In questo contesto, ha avviato un dialogo multilaterale sulla questione e nel luglio 2014 ha esortato il Segretario generale delle Nazioni Unite, in una lettera sostenuta da 55 Stati, a rafforzare il finanziamento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo (HCDH) attraverso il bilancio ordinario delle Nazioni Unite.

In seno alle Nazioni Unite, la Svizzera sostiene inoltre vari programmi, fondi e progetti che corrispondono agli assi principali della nostra politica estera. L'appoggio può assumere la forma di un sostegno finanziario o quella della messa a disposizione di esperti. La Svizzera appoggia inoltre i lavori delle procedure speciali del Consiglio dei diritti dell'uomo attraverso la messa a disposizione di esperti che fanno capo direttamente ai titolari di determinati mandati riguardanti tematiche prioritarie della politica dei diritti dell'uomo del nostro Paese. Si tratta ad esempio del Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, del Relatore speciale sui diritti di libertà di riunione pacifica e di associazione, del Relatore speciale per i profughi interni o del Relatore speciale sul diritto umano all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici.

### **3.3.2 Impegno in organizzazioni regionali**

Un impegno attivo a favore della promozione e della protezione dei diritti dell'uomo in consessi regionali contribuisce a rafforzare e a completare l'azione della Svizzera nelle Nazioni Unite. Le organizzazioni regionali fungono anche da anello di collegamento con gli sforzi profusi dalla Svizzera attraverso strumenti bilaterali. Durante il periodo in rassegna, la presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che la Svizzera ha assunto nel 2014, ha permesso al nostro Paese di promuovere attivamente la sua politica estera in materia di diritti dell'uomo presso i 56 Stati membri dell'OSCE, tra cui figurano quattro membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Attraverso la sua presidenza, la Svizzera ha potuto beneficiare dell'importante piattaforma di dialogo politico e d'azione sul terreno offerta dall'organizzazione. L'OSCE ha una concezione globale della sicurezza, che considera il rispetto dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e della democrazia come una delle tre dimensioni della sicurezza, accanto alla sicurezza politico-militare e alla sicurezza economica e ambientale. Sin dalla creazione dell'organizzazione, la Svizzera si è impegnata per la promozione della sicurezza umana in seno all'OSCE. Nel 2011 e nel 2012, la presidenza svizzera del *Comitato per la dimensione umana* dell'OSCE ha permesso di rafforzare il profilo del nostro Paese in materia di diritti dell'uomo all'interno dell'organizzazione. Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha sostenuto l'azione dell'OSCE nel settore dei diritti dell'uomo anche attraverso sostegni finanziari mirati a determinati progetti o la messa a disposizione di esperti.

Durante il suo anno di presidenza, la Svizzera ha rafforzato il suo impegno nel settore dei diritti dell'uomo in seno all'OSCE lavorando prioritariamente, nell'interesse della coerenza e dell'efficacia, su tematiche che costituivano già fulcri del suo impegno nell'OSCE o attraverso altri strumenti della sua politica in materia: la prevenzione della tortura, la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo e la promozione della parità tra i sessi. La presidenza dell'OSCE ha pure consentito alla Svizzera di offrire ad alcuni partner (ONG, organizzazioni internazionali, esperti indipendenti, rappresentanti del mondo accademico) una piattaforma privilegiata per rafforzare la visibilità del loro lavoro nella maggiore organizzazione di sicurezza regionale del mondo e, di conseguenza, per generare nuove sinergie e rafforzare i partenariati esistenti.

Il Consiglio d'Europa, un'altra organizzazione regionale di cui la Svizzera è membro attivo, costituisce un importante strumento multilaterale della politica svizzera volta a rafforzare i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto. Il nostro Paese si è impegnato fattivamente nella riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, avviata durante la presidenza svizzera e in occasione della conferenza di Interlaken nel 2010. Questa riforma sta producendo risultati positivi, segnatamente, durante il periodo in rassegna, con una netta diminuzione dei procedimenti pendenti davanti alla Corte, che acquista così in efficacia. La Svizzera sostiene inoltre progetti strategici del Consiglio d'Europa, tra l'altro finanziando il fondo fiduciario per i diritti dell'uomo (Human Rights Trust Fund) e iniziative volte a rafforzare le istituzioni democratiche sul territorio del Consiglio d'Europa o al di là di esso, ad esempio in Georgia o in Kosovo. La Svizzera contribuisce anche al rafforzamento delle capacità dell'organizzazione attraverso la messa a disposizione di esperti.

Il Consiglio d'Europa costituisce anche un attore e un forum unico dello sviluppo normativo nel settore dei diritti dell'uomo. Nel 2014 è così entrata in vigore la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica<sup>14</sup>. Altri trattati sono stati recentemente aperti all'adesione dei Paesi membri, come ad esempio la Convenzione sulla contraffazione di agenti terapeutici e su reati simili che comportano una minaccia per la salute pubblica (2011)<sup>15</sup> e il Protocollo n. 15 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (2013)<sup>16</sup>, che prevede il principio di sussidiarietà. La Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione di questi trattati.

Infine, in qualità di Paese osservatore in seno all'Organizzazione degli Stati Americani (OEA), la Svizzera partecipa al rafforzamento del sistema interamericano dei diritti dell'uomo. Il suo impegno attraverso questa organizzazione – ad esempio a favore della libertà di espressione – permette alla nostra politica estera di avere un effetto moltiplicatore nei 35 Paesi membri dell'OEA.

<sup>14</sup> La Convenzione è stata firmata dalla Svizzera l'11 settembre 2013, ma non è ancora stata ratificata.

<sup>15</sup> Non ancora in vigore. La Convenzione è stata firmata dalla Svizzera il 28 ottobre 2011.

<sup>16</sup> Non ancora in vigore. La procedura di firma da parte della Svizzera è in corso.

### 3.4

### Collaborazione con attori non statali

La partecipazione crescente di attori non statali alle evoluzioni politiche, economiche e sociali internazionali osservata durante il periodo in rassegna va di pari passo con il riconoscimento accresciuto del ruolo svolto da attori diversi dagli Stati in materia di diritti dell'uomo. Nei suoi sforzi di contribuire sia allo sviluppo delle norme sia alla loro applicazione, il Consiglio federale si basa su un'ampia rete di attori non statali, in particolare ONG, istituti universitari, gruppi di riflessione e il settore privato. Una società civile attiva costituisce non solo un obiettivo tematico della politica svizzera nel settore dei diritti dell'uomo, ma anche un mezzo essenziale per attuare tale politica.

La collaborazione con le ONG nel settore dei diritti dell'uomo assume le più svariate forme, dall'attuazione di progetti sul terreno alla collaborazione ai negoziati in organismi multilaterali, passando per lo scambio d'informazioni su determinate tematiche o casi particolari. In linea di massima, la Svizzera difende l'inclusione delle ONG nel suo trattamento bilaterale delle tematiche legate ai diritti dell'uomo nonché nei forum multilaterali. Sostiene ad esempio le domande di statuto consultivo presentate al *Comitato delle ONG* delle Nazioni Unite con sede a New York da parte di ONG svizzere o con sede in Svizzera. In alcuni casi, la Svizzera stessa fa ricorso in modo proattivo all'esperienza riconosciuta delle ONG. Per finire, oltre ai sostegni finanziari concessi a progetti mirati, la Confederazione accorda contributi finanziari generali (*core contribution*) al bilancio di ONG che beneficiano di una competenza particolare e di una posizione strategica su tematiche prioritarie dell'impegno della Svizzera nel settore dei diritti dell'uomo, come l'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) o l'Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT).

Un altro elemento di questa cooperazione estesa con attori non statali è il sostegno accordato dal Consiglio federale, nel luglio 2009, al *Centro svizzero di competenza per i diritti umani* (CSDU), che ha avviato la sua attività nel maggio 2011. Si tratta di un progetto pilota formato da una rete di istituzioni universitarie e ONG, incaricato di favorire il rafforzamento delle capacità di attuazione in Svizzera, segnatamente fornendo documentazione e analisi sulla situazione dei diritti dell'uomo nel Paese nonché realizzando studi e valutazioni sulla portata e sull'attuazione concreta delle norme internazionali in materia. Il Consiglio federale sarà chiamato a decidere sul futuro del progetto nel 2015, sulla scorta della valutazione esterna del CSDU che sarà condotta al termine dell'attuale fase pilota. Il Consiglio federale dovrà pronunciarsi sull'opportunità di creare un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo.

La Svizzera ha inoltre creato partenariati strategici con vari istituti universitari e gruppi di riflessione con sede in Svizzera, come l'Accademia di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani di Ginevra (*Académie du droit international humanitaire et des droits humains*, ADH) e il Centro per il controllo democratico delle forze armate (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF). Le competenze e le nuove idee provenienti da questi centri di ricerca permettono alla Svizzera di aumentare l'efficacia e il prestigio internazionale della sua azione nella promozione dei diritti dell'uomo. Infine, da anni il nostro Paese lavora con le imprese per promuovere l'integrazione del rispetto dei diritti dell'uomo nelle loro attività (cfr. n. 2.6).

## **3.5 Ginevra, capitale mondiale dei diritti dell'uomo**

### **3.5.1 Condizioni quadro**

La Ginevra internazionale rappresenta un vantaggio notevole sia per la politica estera della Svizzera, grazie all'influenza che offre al nostro Paese, sia per la sua politica interna, fornendo contatti privilegiati agli uffici federali e informazioni essenziali per elaborare politiche specifiche. Ciò vale in particolare per il settore dei diritti dell'uomo, visto che l'importanza strategica di Ginevra ne fa di fatto la capitale mondiale in questo settore. Vi ha sede l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, gli organi dei trattati vi tengono la maggior parte delle loro sessioni regolari e, con la creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo nel 2006, per la prima volta la Svizzera ospita in modo permanente al Palazzo delle Nazioni un organo importante delle Nazioni Unite. Anche il dinamismo della società civile, del mondo accademico e del centinaio di ONG attive nel settore dei diritti dell'uomo con sede a Ginevra contribuisce a fare di Ginevra un centro di riflessione imprescindibile in materia di diritti dell'uomo.

Occorre quindi portare avanti il rafforzamento del *cluster* dei diritti dell'uomo a Ginevra. Questo impegno corrisponde alla strategia per il rafforzamento del ruolo della Svizzera come Stato ospite, elaborata congiuntamente dalla Confederazione, dal Cantone e dalla Città di Ginevra durante il primo semestre del 2013 e di cui il Consiglio federale ha preso atto nel giugno 2013, intitolata «La Genève internationale et son avenir, Rapport du Groupe permanent conjoint Confédération-Canton sur les priorités della Genève internationale del 25 giugno 2013». Il messaggio, volto a precisare e a quantificare le misure descritte nella strategia, è stato approvato dal Consiglio federale il 19 novembre 2014<sup>17</sup> e sarà trasmesso al Parlamento nel 2015. Per il resto, il Consiglio federale coglie regolarmente le opportunità per avvalersi del vivaio di attori presenti a Ginevra organizzando o sostenendo eventi e discussioni su tematiche importanti del suo impegno nel settore dei diritti dell'uomo, come il forum tenutosi nell'autunno del 2011 in occasione dei cinque anni dall'entrata in vigore del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT).

Nel settore delle infrastrutture, la ristrutturazione necessaria del Palazzo delle Nazioni è uno dei principali progetti delle Nazioni Unite in discussione attualmente. Il Consiglio federale ha donato 50 milioni di franchi per il rinnovo delle facciate e nel giugno 2013 si è impegnata a concedere mutui a condizioni agevolate per la metà del costo stimato all'epoca, con un limite di 380 milioni di franchi. Il Cantone e la Città di Ginevra parteciperanno al mutuo svizzero fino a un limite massimo del 30 per cento. Il Consiglio federale ha anche modificato la sua politica in materia di ristrutturazione degli immobili di proprietà delle organizzazioni internazionali. In futuro potranno essere concessi mutui per ristrutturarli mediante la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI).

Per attirare gli Stati non ancora rappresentati a Ginevra, essenzialmente piccoli Paesi senza grandi risorse finanziarie, la Svizzera ha trasmesso loro un'offerta generale comprendente la messa a disposizione di locali equipaggiati, il sostegno amministrativo e logistico del Centro di accoglienza della Ginevra internazionale nonché soluzioni per garantire la cauzione del canone di affitto dei locali ufficiali della missione

<sup>17</sup> Messaggio del 19 novembre 2014 concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, FF 2014 7963

permanente. Per il resto, il Cantone e la Città di Ginevra contribuiscono all'affitto delle missioni permanenti dei Paesi meno avanzati presenti a Ginevra. La Svizzera mette anche a disposizione uffici equipaggiati per i delegati di Paesi non rappresentati a Ginevra che partecipano ai lavori del Consiglio dei diritti dell'uomo e offre alle missioni permanenti, alle organizzazioni internazionali e ad alcune ONG l'uso gratuito del Centro internazionale di conferenza di Ginevra.

In qualità di istituzione intergovernativa principale per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, l'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo è un partner strategico d'importanza cruciale per la Svizzera, non solo perché ha sede a Ginevra, ma anche perché la sua azione difende i diritti dell'uomo in modo universale. Inoltre con il contributo generale annuale all'Alto Commissariato la Svizzera finanzia vari fondi volontari amministrati da quest'ultimo, in particolare nel settore della cooperazione tecnica e della lotta contro la tortura. Essa sostiene anche alcuni uffici regionali delle Nazioni Unite che operano a favore dei diritti dell'uomo, segnatamente nei Territori palestinesi occupati e in Honduras.

Il Consiglio federale s'impegna inoltre affinché il *mainstreaming* delle questioni legate ai diritti dell'uomo nei molteplici settori d'intervento delle Nazioni Unite previsto dall'iniziativa del Segretario generale delle Nazioni Unite «*Rights Up Front*» non vada a scapito del ruolo fondamentale di Ginevra in materia di diritti dell'uomo, ma possa al contrario rafforzarlo. Infine, l'impegno della Svizzera a favore del rafforzamento degli organi dei trattati e del miglioramento del coordinamento dei loro lavori s'iscrive anche in questo duplice obiettivo di ottimizzare il lavoro delle istituzioni chiave della governance nel settore dei diritti dell'uomo e rafforzare il prestigio della piazza ginevrina.

### **3.5.2 Consiglio dei diritti dell'uomo: opportunità e sfide**

L'importanza di Ginevra nel settore dei diritti dell'uomo è da attribuire in ampia misura alla rilevanza, alla credibilità e all'efficacia dell'azione del Consiglio dei diritti dell'uomo, anche e soprattutto vista l'ampiezza crescente della sua attività durante il periodo in rassegna. Dal 2011 e dagli eventi della Primavera araba, il Consiglio dei diritti dell'uomo è stato molto sollecitato e si è mostrato particolarmente reattivo alle esigenze e all'urgenza di alcune situazioni. Il Consiglio dei diritti dell'uomo è inoltre stato contattato a più riprese per affrontare crisi umanitarie e situazioni in cui erano commesse violazioni del diritto internazionale umanitario, come ad esempio in Siria o nei Territori palestinesi occupati. Il dinamismo del Consiglio è percettibile sia nel trattamento di situazioni dei diritti dell'uomo in Paesi specifici (creazione di nuove procedure speciali o di meccanismi d'inchiesta) sia sulle questioni tematiche (numero crescente di nuove tematiche affrontate e creazione di nuove procedure tematiche speciali). Dal 2011, ogni anno il Consiglio ha adottato un centinaio di risoluzioni.

Tra il 2011 e il 2013 si è assistito a una cooperazione relativamente buona tra Stati e blocchi regionali, segnatamente grazie a un aumento delle iniziative transregionali. Da allora sul merito i lavori del Consiglio dei diritti dell'uomo continuano a progredire, ma sulla forma sono percettibili cambiamenti significativi. L'atmosfera si è infatti progressivamente polarizzata e politicizzata, in parte a causa della nuova costellazione degli Stati membri del Consiglio e della volontà esplicita di un gruppo di 18 Stati di far sentire meglio la propria voce critica nei confronti dei diritti

dell'uomo attraverso il gruppo transregionale *Like-Minded Group*<sup>18</sup>. Quest'ultimo difende posizioni di blocco e contribuisce a creare divari est-ovest e nord-sud su questioni legate ai «valori tradizionali» (donne, omosessuali), alla sovranità degli Stati, alla partecipazione della società civile, alla democrazia o alla lotta contro l'impunità. L'azione di questo gruppo appesantisce il clima delle discussioni e ostacola l'avanzamento dei lavori del Consiglio.

Parallelamente a questa polarizzazione, dal 2011 il Consiglio continua a trovarsi di fronte a varie sfide importanti. Il numero di risoluzioni adottate durante ogni sessione resta elevato così come quello dei mandati, delle dichiarazioni congiunte e degli eventi paralleli, che aumentano in modo costante. Pur essendo positivo, in quanto riflette l'importanza che gli Stati attribuiscono a quest'organo, l'aumento delle attività del Consiglio comporta anche inconvenienti. Essendo meno focalizzate, le sue azioni perdono di visibilità. Alla stessa stregua, la partecipazione delle piccole e medie delegazioni è sempre più difficile e l'impegno delle delegazioni diventa quindi sempre più impari, il che fa vacillare l'universalità dell'istituzione.

Uno degli assi essenziali del programma di lavoro del Consiglio dei diritti dell'uomo è costituito dall'Esame periodico universale (EPU), meccanismo di esame da parte dei pari creato contemporaneamente al Consiglio nel 2006 e a cui ogni Stato membro delle Nazioni Unite deve sottoporsi ogni quattro anni e mezzo. La Svizzera vi si è sottoposta nel 2008 e nel 2012 (cfr. n. 5.2). Il meccanismo resta un successo, segnatamente avendo conservato il suo carattere universale e imparziale. L'EPU è ampiamente accettato e ha permesso di fare certi progressi esortando gli Stati a riconoscere e a colmare le loro lacune nella protezione dei diritti dell'uomo nonché a rafforzare il loro dialogo con la società civile. Anche qui, tuttavia, il numero crescente di raccomandazioni ricevute dagli Stati – un centinaio in media – costituisce una sfida notevole per la loro attuazione a livello nazionale.

La Svizzera è stata membro del Consiglio da giugno 2010 a dicembre 2013 e ne ha assunto la vicepresidenza nel 2013, dopo un primo mandato dal 2006 al 2009. Dal 1° gennaio 2014 ha lo statuto di osservatore e si ripresenterà come membro del Consiglio per il periodo 2016–2018. Lo statuto di osservatore non ha assolutamente modificato l'impegno della Svizzera, a parte non partecipare più alla votazione finale sulle risoluzioni. Essa interviene spesso nel plenum su tematiche o situazioni particolari e continua a partecipare attivamente ai negoziati informali su numerose risoluzioni.

La Svizzera è generalmente attiva nelle discussioni su situazioni nazionali specifiche. Tra il 2012 e il 2014 ha guidato a più riprese il trattamento della situazione dei diritti dell'uomo in Bahrein e si è impegnata molto nei negoziati sulle risoluzioni sulla Siria. Nel marzo 2014 si è associata alla prima dichiarazione comune sulla situazione dei diritti dell'uomo in Egitto. Sulle questioni tematiche, ha aumentato i suoi sforzi in materia di rendiconto istituendo, assieme all'Argentina nel settembre 2011, un Relatore speciale sulla giustizia di transizione e creando, nel 2012, un Gruppo degli amici della Corte penale internazionale. Durante la Primavera araba, la Svizzera ha sollevato una nuova tematica nel Consiglio: la tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito delle manifestazioni pacifiche. In partenariato con altri Stati, ha permesso di inserire con successo l'abolizione della pena di morte nel programma

<sup>18</sup> Algeria, Arabia Saudita, Bangladesh, Bielorussia, Cina, Cuba, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, India, Iran, Pakistan, Russia, Singapore, Sri Lanka, Sudafrica, Venezuela e Vietnam.

di lavoro a lungo termine del Consiglio mediante l'adozione, nel giugno 2013, di una risoluzione in tal senso. Al di là delle proprie iniziative, la Svizzera si associa ad altri Stati su tematiche emergenti, come il diritto alla privacy nell'era digitale e altre tematiche fondamentali, ad esempio i diritti delle donne e i diritti dei bambini.

Di fronte al dinamismo e al potenziale della Ginevra dei diritti dell'uomo è indispensabile che la Svizzera s'impegni attivamente per difendere questo vantaggio strategico e promuovere questa piattaforma unica nonché le ricche discussioni e gli sviluppi positivi che permette nel settore dei diritti dell'uomo. Questi sforzi sono particolarmente importanti dal momento che vari Stati, anche europei, mirano ad attirare sul loro territorio attività legate ai diritti dell'uomo, visti l'attrattiva politica e il potenziale di sviluppo di questo settore.

## **4 Garanzia della coerenza: principi e strumenti**

### **4.1 Osservazioni preliminari**

La politica estera della Svizzera in materia di diritti dell'uomo non si limita ai fulcri o agli strumenti evocati nei capitoli precedenti. La cornice in cui s'iscrive la promozione dei diritti dell'uomo prevista dal mandato costituzionale della Svizzera è infatti più ampia. Le questioni relative ai diritti dell'uomo devono essere prese in considerazione nella pianificazione e nell'attuazione di tutta la politica estera della Svizzera, anche nei settori in cui la promozione di questi diritti non è l'obiettivo principale.

Questo obiettivo generale di promozione dei diritti dell'uomo ha un'incidenza anche sulla dimensione interna della politica svizzera in materia. Se l'imperativo del rispetto dei diritti dell'uomo da parte della Svizzera risponde agli obblighi internazionali del nostro Paese, il dovere di coerenza rafforza ulteriormente l'importanza del dispiegamento della totalità dei mezzi a disposizione del Consiglio federale per assicurarne l'attuazione da parte della Svizzera e in Svizzera. Dal punto di vista dei diritti dell'uomo, la questione della coerenza deve quindi essere vista in una duplice dimensione: da un lato come criterio di articolazione tra i molteplici assi settoriali che costituiscono la politica estera e dall'altro come legame intrinseco tra la politica interna e quella estera.

### **4.2 Coerenza tra politica interna ed estera nel settore dei diritti dell'uomo**

La questione della coerenza tra la politica interna e quella estera nel settore dei diritti dell'uomo è strettamente legata alla ratifica delle convenzioni internazionali relative alla protezione dei diritti dell'uomo e alla loro applicazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico svizzero.

L'attuazione e l'applicazione effettiva di questi diritti, ossia il loro rispetto, la loro protezione e la loro garanzia a livello internazionale e nazionale, costituiscono una delle maggiori sfide in materia. Al momento della conclusione di un trattato di diritto internazionale, lo Stato ha la possibilità di formulare una riserva, ossia di escludere o modificare l'applicazione di una disposizione contenuta nel trattato. Se da un lato le riserve contribuiscono a far sì che un numero elevato di Stati diventi

parte contraente, dall'altro impediscono l'applicazione uniforme del trattato. Per le convenzioni relative ai diritti dell'uomo, in particolare, è importante fare in modo che le riserve emesse dagli Stati non svuotino di sostanza il carattere del trattato e il suo obiettivo generale di protezione.

È in quest'ottica che la Svizzera ha rafforzato la sua pratica di formulare obiezioni contro riserve inammissibili emesse da altri Stati che aderiscono a trattati di diritto internazionale, in particolare alle convenzioni relative ai diritti dell'uomo. La Svizzera mira ad adottare una pratica costante, che consiste, indipendentemente da qualsiasi considerazione politica, nel formulare un'obiezione formale contro le riserve che potrebbero rivelarsi inammissibili ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969<sup>19</sup> sul diritto dei trattati, che riguarda i criteri di ammissibilità delle riserve. Questa pratica s'iscrive nell'obiettivo generale della nostra politica estera di promuovere il diritto internazionale e lo Stato di diritto. Prima di ratificare un trattato internazionale relativo ai diritti dell'uomo, la Svizzera si assicura della sua compatibilità con la legislazione svizzera, in modo da garantire che sia applicabile e non resti lettera morta. In questo contesto, le autorità e i tribunali svolgono un ruolo importante, dovendo prendere in considerazione i diritti fondamentali e i diritti dell'uomo nell'ambito della loro attività.

Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha segnatamente aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006<sup>20</sup> sui diritti delle persone con disabilità, il 15 aprile 2014. Il Consiglio federale ha inoltre adottato, il 29 novembre 2013<sup>21</sup>, il messaggio concernente l'approvazione della Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata e la sua attuazione. I lavori su un'eventuale ratifica da parte della Svizzera del Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, che istituisce una procedura di presentazione di comunicazioni, chiesta da una mozione<sup>22</sup>, sono in corso. Per finire, nel suo rapporto del 2 luglio 2014<sup>23</sup> sulla Carta sociale europea riveduta, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che dal punto di vista giuridico la Svizzera soddisfa le condizioni minime richieste per ratificare il testo.

Al di là della ratifica di strumenti internazionali nel settore dei diritti dell'uomo, il Consiglio federale accorda particolare importanza all'adempimento degli obblighi risultanti e all'attuazione dei meccanismi di monitoraggio previsti dalle convenzioni, dalle carte o dai protocolli ratificati. La maggior parte dei trattati prevede la possibilità di una procedura individuale di ricorso, che permette a un individuo, in caso di violazione accertata di un diritto garantito dal trattato e dopo aver esaurito i mezzi di ricorso nazionali, di far ricorso contro lo Stato contraente rivolgendosi a un organo di controllo internazionale. La Svizzera è interessata innanzitutto dalle domande davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la cui particolarità è di pronunciare sentenze vincolanti per gli Stati parte, la cui esecuzione sottostà alla vigilanza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. In Svizzera, un mezzo importante per l'attuazione delle sentenze della Corte a livello nazionale è costituito dalla possibilità offerta agli individui di chiedere una riapertura della procedura nazionale median-

<sup>19</sup> RS **0.111**

<sup>20</sup> RS **0.109**

<sup>21</sup> FF **2014** 417

<sup>22</sup> Mo. Amherd 12.3623 Ratifica del terzo protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

<sup>23</sup> FF **2014** 4855

te una domanda di revisione<sup>24</sup>. In generale, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo costituisce una fonte importante per lo sviluppo normativo svizzero nell'ambito dell'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Oltre alle domande presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Svizzera riconosce la competenza del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura<sup>25</sup>, del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale<sup>26</sup> e del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna<sup>27</sup> di esaminare comunicazioni individuali. Tra il 2011 e la fine del primo semestre 2014, il Comitato contro la tortura ha così trattato 46 comunicazioni individuali contro la Svizzera, che riguardavano tutte l'obbligo di non respingimento in caso di rischio di tortura o maltrattamento, e constatato una violazione di tale obbligo in cinque di esse. In questi casi, la Svizzera ha un termine di 90 giorni per presentare al Comitato un rapporto che illustri le misure adottate per dar seguito alle constatazioni del Comitato. Durante lo stesso periodo, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ha trattato una comunicazione contro la Svizzera, alla fine respinta, mentre il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna non ha ricevuto alcuna comunicazione contro la Svizzera.

Per il resto, tutti i trattati delle Nazioni Unite relativi ai diritti dell'uomo prevedono l'obbligo, per gli Stati parte, di presentare rapporti periodici. L'esame dei rapporti trasmessi dagli Stati sfocia in una serie di raccomandazioni da parte dell'organo convenzionale, sulla cui attuazione la Svizzera deve rendere conto all'organo competente. Il Consiglio federale provvede affinché i Cantoni e i servizi federali interessati siano coinvolti nella preparazione dei rapporti nazionali in modo da presentare rapporti abbastanza esaustivi e rappresentativi. Riserva grande importanza anche alle raccomandazioni formulate dagli organi convenzionali, che sono poi recepite nella legislazione e nella pratica della Svizzera. Durante il periodo in rassegna, la Svizzera ha presentato tre rapporti nazionali<sup>28</sup> agli organi convenzionali. Dopo il trattamento di uno di questi rapporti da parte dell'organo competente, la Svizzera ha ricevuto 20 raccomandazioni<sup>29</sup>, mentre il trattamento degli altri due rapporti da parte degli organi convenzionali competenti è tuttora in corso.

L'Esame periodico universale (EPU) costituisce un ultimo esempio dell'attenzione particolare che il Consiglio federale intende prestare all'attuazione dei meccanismi internazionali nel settore dei diritti dell'uomo a cui la Svizzera è sottoposta. Le valutazioni della Svizzera in occasione dei primi due cicli dell'EPU in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo, nel maggio 2008 e nell'ottobre 2012, hanno comportato una preparazione e un follow-up che hanno richiesto un'ampia consultazione di tutti i servizi delle autorità federali e cantonali interessate, delle ONG e delle istituzioni

<sup>24</sup> Art. 122 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS **173.110**)

<sup>25</sup> Art. 22 della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT; RS **0.105**).

<sup>26</sup> Art. 14 della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD; RS **0.104**).

<sup>27</sup> Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999 alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (FP-CEDAW; RS **0.108.1**).

<sup>28</sup> *7<sup>e</sup> rapport de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants* (2014); *2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> rapports de la Convention relative aux droits de l'enfant* (2012); *7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> rapports de la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale* (2012).

<sup>29</sup> *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of Switzerland*, CERD/C/CHE/CO/7-9.

accademiche svizzere attive nel settore dei diritti dell'uomo. Anche le raccomandazioni sono state respinte o accolte nell'ambito di un'ampia consultazione. Per ottimizzare il coordinamento tra le raccomandazioni accolte e le priorità specifiche della Svizzera, il gruppo interdipartimentale «*Politica internazionale dei diritti dell'uomo*» ha proceduto a una ripartizione tematica, attribuito le competenze e fissato le priorità per l'attuazione delle raccomandazioni. L'elaborazione del rapporto nazionale per il terzo ciclo (la prossima valutazione della Svizzera nell'ambito dell'EPU è prevista nell'aprile 2017) avverrà con la partecipazione degli stessi attori e nell'ambito degli scambi regolari tra l'Amministrazione federale e le parti interessate.

Visto il numero crescente di rapporti che devono essere forniti a intervalli regolari, ma secondo periodicità variabili, oggi la Svizzera è occupata in permanenza da procedure di elaborazione di rapporti e al tempo stesso dal trattamento delle raccomandazioni formulate da organi internazionali (i comitati delle Nazioni Unite o il Consiglio dei diritti dell'uomo per quanto riguarda l'EPU). A seconda della sfera di competenza, l'obbligo di attuazione risultante spetta alla Confederazione o ai Cantoni. Attualmente e su richiesta esplicita dei Cantoni, l'Amministrazione federale sta esaminando l'opportunità di sottoporre al Consiglio federale la creazione di un nuovo organo di coordinamento, incaricato di assicurare il coordinamento delle varie procedure, sia dal punto di vista dei termini sia da quello dell'organizzazione e del contenuto. Quest'organo sarebbe chiamato a sostenere i servizi federali e cantonali responsabili nel loro lavoro e a sfruttare le sinergie tra le varie procedure nonché, se del caso, ad armonizzare i processi a livello organizzativo.

La coerenza tra la politica interna e quella estera in materia di diritti dell'uomo implica infine un'ultima dimensione, quella degli interessi specifici della Svizzera – al di là della promozione generale dei diritti dell'uomo. Ciò si manifesta, ad esempio, nell'impegno della Svizzera nelle discussioni in vista di una dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti degli agricoltori e di altre persone che vivono in regioni rurali. Viste la tradizione agricola e l'importanza di questo settore per l'economia del nostro Paese, il Consiglio federale ritiene che tale processo sia in grado di rafforzare efficacemente i diritti di queste persone, in Svizzera come altrove.

### **4.3 Rispetto dei diritti dell'uomo e coerenza della politica estera: principi e strumenti**

Il Consiglio federale deve assicurare la coerenza generale della politica estera della Svizzera, in particolare quella tra la sua azione in materia di diritti dell'uomo e quella in altri settori. Attraverso la sua funzione di coordinamento, il DFAE cerca di rafforzare la coerenza della politica estera con gli uffici interessati, sia a livello interno sia nei forum multilaterali e sul piano bilaterale. Occorre soprattutto garantire che l'azione della Svizzera all'estero s'isciva nella cornice degli obblighi del diritto internazionale, comprese le norme sui diritti dell'uomo che possono essere fatte valere nei suoi confronti. Alcune disposizioni del diritto internazionale possono tuttavia imporre alla Svizzera obblighi opposti, o addirittura contraddittori, a seconda della situazione. In questi casi, i servizi dell'Amministrazione federale competenti e il Consiglio federale devono valutare le priorità e, se del caso, comunicare chiaramente la posizione della Svizzera su tali disposizioni sia sul piano interno sia su quello estero.

Possono verificarsi conflitti d'interesse anche tra i vari obiettivi della politica estera della Svizzera o tra i diritti dell'uomo e altri interessi del nostro Paese, come succede talvolta nel settore dell'esportazione di materiale bellico. Da un lato, si tratta di fissare un grado elevato di rispetto dei diritti dell'uomo all'interno del Paese destinatario, poiché un uso abusivo delle armi può contribuire a perpetrare violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo in tale Paese. Dall'altro, occorre tener conto anche degli interessi economici della Svizzera e del mantenimento delle capacità industriali legate alla difesa del Paese. Per garantire che le esportazioni di materiale bellico siano coerenti con la politica estera della Svizzera nel complesso, anche nel settore dei diritti dell'uomo, è necessario esaminare minuziosamente ogni singola domanda.

A livello interno, il Consiglio federale intende provvedere affinché la dimensione dei diritti dell'uomo sia integrata sistematicamente in tutti i processi decisionali della politica estera e questi processi siano trasparenti. A tal fine, esiste un certo numero di meccanismi interni d'informazione, consultazione e decisione, come il gruppo interdipartimentale «Politica internazionale dei diritti dell'uomo», che riunisce tutti i dipartimenti interessati. Sono dedicati sforzi anche alla qualità della formazione e della sensibilizzazione del personale dell'Amministrazione federale. In proposito, l'articolo 35 capoverso 2 Cost. precisa che chiunque svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli. Inoltre, il coordinamento e la consultazione tra uffici dell'amministrazione permettono di ottimizzare l'integrazione delle considerazioni sui diritti dell'uomo nella definizione e nell'attuazione dell'intera politica estera della Svizzera (*mainstreaming*). È il caso segnatamente in settori come la politica economica esterna, la politica di sicurezza o la politica migratoria. In questi tre settori, la Svizzera s'impegna anche affinché i diritti dell'uomo siano presi in considerazione nella formulazione delle politiche corrispondenti a livello internazionale.

### **4.3.1 Coerenza tra la politica economica esterna e quella dei diritti dell'uomo**

Il Consiglio federale assicura che sia garantito un approccio coerente nella politica economica, sociale, ambientale, commerciale e dei diritti dell'uomo, elementi interdipendenti di una politica di sviluppo sostenibile, ai vari livelli d'intervento.

A livello economico, il Consiglio federale ritiene che la liberalizzazione degli scambi risultante dalla conclusione di accordi commerciali, sia a livello multilaterale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sia a livello bilaterale (accordi di libero scambio, accordi bilaterali di promozione e protezione degli investimenti), contribuisca alla crescita economica e quindi alla prosperità della Svizzera e dei suoi partner. Effetti positivi sono attesi sul miglioramento delle condizioni di lavoro, della creazione di posti di lavoro e del tenore di vita, sia nei Paesi partner sia in Svizzera. Inoltre, grazie al rafforzamento degli impegni bilaterali e multilaterali, questi accordi favoriscono lo Stato di diritto e contribuiscono allo sviluppo economico e alla prosperità, segnatamente sostenendo il settore privato e la libertà imprenditoriale. Infine, coinvolgono maggiormente i partner nel sistema giuridico internazionale e nella cooperazione economica internazionale.

Gli accordi di libero scambio (ALS), così come altri strumenti della politica economica esterna, si basano innanzitutto su criteri economici, tenendo conto al tempo

stesso del rispetto delle norme sociali e ambientali nonché, in generale, dei diritti dell'uomo. Dal 2010, la Svizzera e i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) propongono sistematicamente ai loro partner negoziali l'inclusione di disposizioni a tal fine, segnatamente l'inclusione di un capitolo dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile, che preveda disposizioni specifiche in materia di standard di lavoro e protezione dell'ambiente, in particolare l'attuazione effettiva e il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) nonché degli accordi ambientali multilaterali ratificati dalle parti. La Svizzera propone inoltre riferimenti ai principali strumenti internazionali che disciplinano i diritti dell'uomo nonché ai principi di responsabilità sociale delle imprese. Il Consiglio federale provvede altresì, mediante un'apposita clausola, affinché gli ALS conclusi dalla Svizzera non pregiudichino gli obblighi internazionali esistenti, anche in materia sociale, ambientale e dei diritti dell'uomo, e non contengano disposizioni che li rimettano in questione. Gli ALS consentono infine espressamente alle parti di adottare misure derogatorie per motivi di protezione della salute e della vita delle persone, degli animali e dei vegetali nonché di conservazione delle risorse naturali non rinnovabili. Gli interessi e le circostanze specifici dei Paesi partner in ambito sociale e ambientale sono quindi presi debitamente in considerazione nell'ambito della negoziazione e dell'attuazione di tali accordi.

La Svizzera sviluppa continuamente i suoi accordi bilaterali di promozione e protezione degli investimenti (APPI). Nel 2012, la SECO ha così elaborato, in collaborazione con altri uffici federali interessati, nuove disposizioni volte a tener conto in modo più approfondito degli aspetti relativi alla sostenibilità. Tali disposizioni mirano a sottolineare la necessità di interpretare e applicare in modo coerente gli accordi, in conformità con gli altri impegni internazionali della Svizzera e dei suoi partner relativi alla difesa di interessi pubblici (diritti dell'uomo, ambiente, norme internazionali sul lavoro, ecc.). Dal 2012, la Svizzera integra queste nuove disposizioni nei negoziati sugli APPI e continuerà a farlo.

Nell'ambito della Dichiarazione ministeriale di Singapore del 1996, gli Stati membri dell'OMC si sono impegnati a conformarsi alle norme di lavoro riconosciute internazionalmente. Per ora l'OMC non prevede tuttavia disposizioni più concrete sulle questioni sociali e relative ai diritti dell'uomo. In occasione dell'avvio del Ciclo di Doha, la Svizzera si è impegnata a favore dell'inclusione di questi aspetti nell'agenda dei negoziati, una proposta che tuttavia è stata respinta da vari Stati soprattutto a causa del timore che queste disposizioni fossero utilizzate per scopi protezionistici. Sia attraverso questo canale sia attraverso altri strumenti a sua disposizione, il Consiglio federale continuerà ad adoperarsi per la coerenza tra i settori economico, sociale, ambientale e dei diritti dell'uomo.

### **4.3.2 Coerenza tra la politica di sicurezza esterna e quella dei diritti dell'uomo**

L'obiettivo ultimo della politica di sicurezza della Svizzera è garantire la capacità d'azione e l'autodeterminazione del Paese nonché l'integrità del territorio svizzero e della sua popolazione e di proteggere le sue basi vitali da qualsiasi minaccia diretta o indiretta. Indipendentemente dal fatto che si tratti di azioni statali, terroristiche o criminali, uno Stato libero ha il diritto e il dovere di lottare contro le minacce che

gravano su di lui e gli attacchi commessi contro di lui e i suoi cittadini adottando le misure necessarie a tal fine.

In questo contesto, occorre tuttavia tutelare il principio dello Stato di diritto: gli interventi dello Stato devono fondarsi su una base giuridica, rispondere a un interesse pubblico e rispettare il principio di proporzionalità. Lo Stato è tenuto a rispettare i diritti fondamentali, segnatamente il diritto alla vita, la protezione dai trattamenti crudeli, disumani o degradanti, la libertà individuale, la libertà di opinione e d'informazione e di riunione e di associazione. Se le conquiste di una società libera sono sacrificate troppo rapidamente sull'altare della lotta contro le minacce e i rischi, ciò mette in pericolo sia la sicurezza sia l'esistenza di una società libera e pluralista. Al tempo stesso, la sicurezza è una condizione dell'applicazione effettiva dei diritti dell'uomo e viceversa. Di conseguenza, il Consiglio federale è consapevole del fatto che la lotta contro l'estremismo, il terrorismo e altre minacce esistenti rappresenta una sfida particolare per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

L'impegno internazionale della Svizzera nel settore della sicurezza si basa proprio su questi principi: per il nostro Paese è essenziale che la lotta contro il terrorismo così come contro le altre minacce si ispiri a una combinazione equilibrata di prevenzione e repressione e rispetti il diritto internazionale in generale e i diritti dell'uomo in particolare. La Svizzera difende questa posizione in modo coerente in seno alle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa, all'OSCE e ad altri organi internazionali, come il Forum globale dell'antiterrorismo. Fondandosi sulla *Strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite*, la Svizzera s'impegna a favore di un approccio globale ed equilibrato, che tenga conto in ogni momento dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo.

In questo contesto, la Svizzera svolge un ruolo essenziale per quanto riguarda il miglioramento delle garanzie procedurali del regime di sanzioni del Consiglio di sicurezza, segnatamente quelle contro Al-Qaida. Durante il periodo in rassegna, il nostro Paese ha sostenuto anche varie risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e organizzato eventi internazionali di alto livello dedicati alla protezione dei diritti dell'uomo nel contesto della lotta contro il terrorismo, come la conferenza di Interlaken dell'aprile 2014 nell'ambito della Presidenza svizzera dell'OSCE.

A livello internazionale, la Svizzera s'impegna per la protezione dei dati e la protezione della privacy garantite dalle relative norme sui diritti dell'uomo. Questa tematica è particolarmente di attualità in un'epoca in cui gli Stati sono in grado di entrare in possesso di sempre più dati informatici concernenti ciascun individuo. Su questo punto, la Svizzera ritiene che tutti gli Stati parte ai trattati internazionali applicabili siano tenuti per principio a rispettarne le disposizioni, anche nell'ambito delle azioni legate alla loro sovranità e alla sicurezza nazionale condotte all'estero. La Svizzera si è impegnata segnatamente nell'ambito della prima risoluzione delle Nazioni Unite su questa tematica, adottata dall'Assemblea generale nel dicembre 2013, che ha sancito espressamente il diritto di ogni individuo alla protezione della propria privacy nell'era digitale. Il Consiglio federale saluta il rapporto dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo su questa tematica nonché la successiva discussione che ha avuto luogo nell'ambito del Consiglio dei diritti dell'uomo nel settembre 2014. La Svizzera continuerà a impegnarsi prioritariamente su questa tematica in seno all'Assemblea generale e al Consiglio dei diritti dell'uomo.

### 4.3.3

## Coerenza tra la politica migratoria esterna e quella dei diritti dell'uomo

La Svizzera s'impegna a favore di una politica migratoria esterna che sia coerente con il suo impegno nel settore dei diritti dell'uomo e tenga conto dei diritti delle persone migranti nella sua elaborazione e attuazione.

La coerenza in materia di politica migratoria esterna della Svizzera è assicurata grazie a un approccio governativo integrato, che si basa su una struttura di cooperazione interdipartimentale denominata *Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)*, che riunisce i vari attori dell'Amministrazione federale interessati dalla migrazione: il DFGP (con l'Ufficio federale della migrazione, UFM, e l'Ufficio federale di polizia, fedpol), il DFAE (con la Direzione politica, DP e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione, DSC) e il DEFR (con la Segreteria di Stato dell'economia, SECO). La cooperazione interdipartimentale così istituita permette di attuare efficacemente la politica migratoria esterna della Svizzera, di garantire la coerenza di tale politica rispetto, tra l'altro, alla politica dei diritti dell'uomo e di assicurare un equilibrio tra gli interessi risultanti dai vari mandati, priorità e obiettivi degli uffici interessati. Questa struttura offre anche una piattaforma utile per conciliare i vari interessi della Svizzera in materia di migrazione, tra cui figurano la governance internazionale della migrazione, l'identificazione dei legami possibili tra la migrazione e lo sviluppo, la protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili, il ritorno e la reintegrazione nonché la prevenzione degli abusi dello statuto di rifugiato, e consente di concretizzare progetti, misure e dialoghi politici grazie a scambi regolari e alla stretta concertazione tra i vari organi federali. Questi scambi hanno luogo segnatamente in gruppi di lavoro tematici e geografici. In questo contesto, la Svizzera sostiene numerosi progetti di protezione dei diritti dei migranti attraverso vari strumenti di politica migratoria esterna, come i programmi di protezione nella regione, i partenariati migratori, i programmi Migrazione e sviluppo o ancora strategie specifiche, come il *Programma svizzero per il Nord Africa*.

Sulla scena internazionale, la Svizzera promuove un approccio integrato e coerente alla migrazione, segnatamente nell'ambito del *Dialogo di alto livello delle Nazioni Unite su migrazione internazionale e sviluppo* dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel settembre 2013, ha contribuito attivamente al successo della seconda edizione di questo dialogo, sfociato nell'adozione all'unanimità di una dichiarazione che riconosce, tra l'altro, l'importanza di proteggere meglio i diritti dell'uomo dei migranti. La Svizzera s'impegna a favore di una miglior protezione dei diritti dei migranti anche in vari processi e forum internazionali, come la preparazione dell'*Agenda post-2015*, il *Forum globale su migrazione e sviluppo* e il Consiglio dei diritti dell'uomo.

Nello stesso spirito, il nostro Paese è stato anche il promotore degli sforzi volti migliorare la protezione delle persone costrette a lasciare il proprio Paese in seguito a catastrofi naturali grazie all'avvio, nel 2012, dell'*iniziativa Nansen*. Attraverso consultazioni regionali, l'iniziativa intende raggiungere un consenso su un'agenda di protezione a livello internazionale. La Svizzera s'impegna infine nel settore della prevenzione della tratta di esseri umani e a favore del miglioramento delle norme volte a proteggere le vittime di questo fenomeno adottando un approccio fondato sui diritti dell'uomo. In partenariato con l'UNODC, è coautrice di un'iniziativa diplomatica volta a chiarire le nozioni chiave della definizione di tratta delle persone nel

*Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Protocollo di Palermo)* allo scopo di rendere la sua applicazione più armonizzata con i vari sistemi giuridici nazionali. A livello bilaterale, la Svizzera si adoperava inoltre a favore di un miglior scambio di informazioni, esperienze e strategie di lotta contro la tratta con gli attori dei Paesi di transito o di provenienza delle vittime.

## **5 Conclusioni**

L'impegno della Svizzera in materia di diritti dell'uomo si fonda sulla convinzione che il rispetto dei diritti fondamentali di ogni individuo ovunque nel mondo corrisponda ai valori e agli interessi del nostro Paese. Per raggiungere questo obiettivo generale, durante il periodo in rassegna il Consiglio federale si è sforzato di concentrare la sua azione su alcuni assi d'intervento. La scelta di questi fulcri si è basata, da un lato, sull'esperienza riconosciuta del nostro Paese e sul valore aggiunto del suo impegno e dall'altro, sulla corrispondenza tra questi assi d'intervento e altri interessi della Svizzera, le esigenze di determinati sviluppi internazionali e un uso razionale delle risorse interne a disposizione.

Combinando gli strumenti bilaterali e multilaterali a sua disposizione, durante il periodo in rassegna la Svizzera ha così saputo fornire un contributo significativo nonché una prospettiva innovativa su determinate tematiche specifiche, sia a livello globale sia in determinati Paesi e regioni. Essa intende proseguire il suo operato nel settore dei diritti dell'uomo in base a questo approccio e dispiegare il suo impegno in funzione degli stessi criteri di esperienza, visibilità e valore aggiunto.

A sostegno di questo obiettivo generale e di questi sforzi tematici, la Svizzera si sforzerà di continuare a essere un attore influente della governance mondiale dei diritti dell'uomo. A tal fine, continuerà a impegnarsi in modo proattivo nelle discussioni e nei processi volti a migliorare lo sviluppo, l'efficacia e la rilevanza delle istituzioni internazionali dei diritti dell'uomo. Sosterrà gli sforzi volti a migliorare l'attenzione per i diritti dell'uomo in seno agli organismi di governance internazionale (*mainstreaming*) e a rafforzare la coerenza della loro azione. S'impegnerà anche per generare sinergie tra le organizzazioni internazionali, gli Stati e gli attori non statali, che svolgono un ruolo sempre più importante nella promozione e nella protezione dei diritti dell'uomo. Il Consiglio federale intende inoltre ampliare gli scambi e le cooperazioni con la società civile, il mondo accademico e il settore privato sulle tematiche legate ai diritti dell'uomo. La salvaguardia degli interessi di Ginevra quale capitale mondiale dei diritti dell'uomo sarà presa in considerazione nella totalità di questi sforzi.

La Svizzera vanta carte importanti per raggiungere questi obiettivi. La tradizione del suo impegno e l'esperienza comprovata in materia di diritti dell'uomo rafforzano l'impatto della sua azione. L'assenza di un'agenda politica nascosta e l'imparzialità sono caratteristiche riconosciute dell'approccio svizzero, che le assicurano una voce ascoltata e rispettata. La posizione radicata nel diritto, ma aperta al dialogo, che caratterizza l'impegno della Svizzera, contribuisce a rafforzare il suo ruolo tradizionale di mediatore tra posizioni divergenti o interlocutori opposti. Il valore aggiunto di un impegno della Svizzera fondato su questi principi è addirittura destinato ad aumentare, viste alcune sfide attuali in materia di promozione e protezione dei diritti

dell'uomo, come ad esempio la polarizzazione crescente nell'ambito delle discussioni.

Per la Svizzera, la difesa del suo vantaggio comparativo in termini di credibilità dipende dal suo impegno effettivo nel settore dei diritti dell'uomo, che si basa anche sulla capacità del nostro Paese di assicurare la coerenza della sua politica. Il Consiglio federale continuerà quindi a prestare un'attenzione prioritaria alle sfide restanti nell'attuazione degli obblighi della Svizzera nel settore dei diritti dell'uomo sia entro i nostri confini sia nel resto del mondo. Inoltre, si sforzerà sempre di garantire che la formulazione dell'intera politica estera tenga conto dei diritti dell'uomo e di rafforzare la coerenza dei messaggi trasmessi nei consessi multilaterali e nell'ambito delle relazioni bilaterali. Per finire, provvederà al buon funzionamento dei meccanismi interni che sostengono la ricerca permanente di un equilibrio tra la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo nonché gli altri obiettivi della politica estera della Svizzera.