

11.045

**Messaggio
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**

del 29 giugno 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente un credito quadro destinato a finanziare il proseguimento delle misure di promozione della sicurezza umana.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente postulato:

2009 P 09.3003 Strategia globale in materia di promovimento della pace e di disarmo (S 2.3.09, Commissione della politica di sicurezza CS)

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

29 giugno 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La promozione della sicurezza umana, in cui rientrano la promozione della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia, nonché la politica umanitaria e la politica in materia di migrazione, rappresenta un importante strumento della politica estera della Svizzera.

Fondata sulla Costituzione federale e sulla legge¹, la promozione della sicurezza umana è finanziata mediante un credito quadro dal 1° gennaio 2004. Questa forma di finanziamento si è dimostrata valida, poiché consente una pianificazione pluriennale dell'impegno conferendogli efficacia, credibilità e continuità.

Il Consiglio federale sollecita lo stanziamento di un nuovo credito quadro di 310 milioni di franchi per un periodo minimo di quattro anni a partire dal 1° maggio 2012. Rispetto ai 260 milioni di franchi previsti nel quadro del piano finanziario, il Consiglio federale chiede un aumento di 50 milioni di franchi da destinare prevalentemente a un programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente. Questi fondi aggiuntivi saranno compensati in seno al DFAE.

Il programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente consentirà alla Svizzera di contribuire al consolidamento dei processi di democratizzazione e a rilevare le sfide nel campo della sicurezza umana che ne derivano, in particolare nel campo del pluralismo democratico, del rispetto dei diritti dell'uomo e dei fenomeni migratori internazionali in seguito alle rivolte popolari scoppiate nel 2011 in vari Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente.

Ragioni della promozione della sicurezza umana (n. 1)

La situazione venutasi a creare a inizio 2011 in Nord Africa e nel Medio Oriente illustra alla perfezione le ragioni che giustificano la promozione della sicurezza umana. Le rivolte con le quali le popolazioni di queste regioni alle porte d'Europa rivendicano maggiore dignità, libertà e giustizia sociale spalancano nuove prospettive per lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto. Di fronte alle ardue sfide che tale situazione comporta, la Svizzera ha il dovere di fornire il proprio sostegno, affinché la trasformazione in atto si svolga in modo pacifico e con il coinvolgimento di tutte le parti in causa, sfociando in nuove strutture democratiche stabili che garantiscano il rispetto dei diritti dell'uomo. La Svizzera è chiamata ad agire non solo per solidarietà e perché si riconosce nei diritti e nei valori rivendicati, ma anche nel proprio interesse, in considerazione delle conseguenze che gli sconvolgimenti in atto potrebbero avere sull'economia, sulla stabilità politica, sulla sicurezza transregionale e sui flussi migratori internazionali.

La solidarietà nei confronti dei popoli interessati e dei Paesi meno privilegiati s'inserisce nella profonda tradizione umanitaria della Svizzera. D'altro canto, i vantaggi che il nostro Paese trae dall'economia mondiale devono essere uno stimolo ad agire in favore della stabilizzazione delle zone di crisi e a fornire un

¹ Art. 54 cpv. 2 Cost. (RS 101). Legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9).

contributo solidale e adeguato, complementare ad altre misure adottate dalla Confederazione, all'impegno profuso dalla comunità internazionale nel campo della promozione della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia. Tale complementarietà dovrà svolgersi soprattutto con il concorso dell'aiuto umanitario della Confederazione e della cooperazione allo sviluppo, il cui obiettivo ultimo è contribuire a ridurre la povertà nel mondo. È fondamentale che le tre politiche siano in sé coerenti e complementari, poiché gli sforzi di sviluppo possono ottenere un effetto duraturo soltanto in una società in cui la sicurezza umana ha raggiunto un certo livello. Negli Stati fragili, in cui le strutture istituzionali sono crollate ed è aumentata la violenza armata, vi è il rischio che i progressi compiuti negli ultimi decenni subiscano un brusco arresto o siano addirittura vanificati. Non esiste sicurezza per l'essere umano se non vi è pace e se non sono rispettati i diritti dell'uomo. E non vi è alcun sviluppo se non è garantita la sicurezza. Tale constatazione è più attuale che mai, come mostra anche il Rapporto mondiale sullo sviluppo del 2011.

L'impegno della Svizzera è giustificato tuttavia anche dal suo proprio interesse. Promuovendo rapporti internazionali più stabili e adoperandosi per un mondo più sicuro e più giusto, la Svizzera contribuisce a rafforzare anche la propria sicurezza e la propria prosperità. Infatti, le reciproche interdipendenze si sono talmente intensificate che un conflitto o una crisi, per quanto lontani possano essere, hanno spesso un impatto diretto sul nostro Paese, che mette a repentaglio gli investimenti svizzeri e le nostre esportazioni ed espone a rischi i nostri concittadini. Gli Stati fragili o in conflitto diventano terreno fertile per lo sviluppo della criminalità organizzata e della violenza armata, per la proliferazione di armi o di organizzazioni terroristiche transnazionali. I sobbalzi di un'economia mondiale molto sensibile alle minacce che gravano sui flussi commerciali, sui trasporti e sulle risorse energetiche, si avvertono anche nel nostro Paese, anch'esso confrontato alle pressioni migratorie di individui provenienti da Paesi in cui la vita quotidiana è contraddistinta dalla mancanza di sicurezza, dalla violazione dei diritti dell'uomo, dalla carenza di prospettive e dal degrado ambientale.

La complessità e l'interazione dei cambiamenti e delle crisi che sconvolgono il mondo fanno presagire nuove sfide future. Se in certi casi gli sviluppi geopolitici sono molto promettenti, permangono tuttavia focolai di instabilità e di tensione, tanto in Europa quanto in Africa, nel Vicino Oriente, nel Medio Oriente, in Asia e in America latina. Le crisi finanziarie ed economiche, che avranno ancora parecchie ripercussioni sulla sicurezza umana, hanno indebolito intere fasce della popolazione mondiale. Gli sconvolgimenti che investono l'ecosistema mondiale celano anch'essi un grande potenziale di crisi.

*L'impegno in favore della pace, del rispetto dei diritti dell'uomo e della sicurezza umana in generale rappresenta una **risposta strategica** a tali sfide e rischi, come già dimostra l'impiego del credito quadro 2008–2012.*

Risultati ottenuti con il credito quadro 2008–2012 (n. 2)

Negli ultimi anni la Svizzera è riuscita a esercitare la propria influenza avviando o collaborando a iniziative in favore della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia, della politica umanitaria e della politica estera in materia di migrazione. Il

nostro Paese ha saputo profilarsi puntando sul dialogo e sulla considerazione dei reciproci interessi, sia nelle regioni teatro di conflitti sia nelle relazioni interstatali e in seno agli organismi internazionali. Il suo impegno le ha consentito di valorizzare la propria immagine agli occhi del mondo, di aumentare l'ascendente della sua politica estera e di consolidare così i suoi rapporti con i propri partner internazionali, come dimostrano gli esempi che illustreremo di seguito. La Svizzera si è impegnata in regioni e ambiti tematici di suo interesse e là dove è in grado di fornire un valido contributo.

Nei Paesi e nelle regioni prioritari della politica estera svizzera, la Confederazione si è adoperata per rispondere alle necessità degli Stati interessati e della popolazione locale nel campo della sicurezza umana, tenendo conto nel contempo anche degli interessi del nostro Paese. I Paesi o le regioni in cui operare sono stati scelti sulla base di una valutazione d'insieme dell'azione della Confederazione. La Svizzera si è quindi attivata in particolare nelle seguenti regioni:

- Nell'Europa sudorientale (Balcani occidentali), regione poco distante e anche per questo di particolare interesse per la Svizzera (dal profilo della prevenzione dei conflitti, della sicurezza, della gestione dei movimenti migratori e a medio termine per ragioni economiche), il nostro Paese ha svolto numerose attività nel campo della politica della pace e dei diritti dell'uomo, in parallelo ai programmi di cooperazione tecnica ed economica. Tali attività erano incentrate principalmente sulla creazione di rapporti di fiducia tra le diverse comunità e i diversi Stati, sulla rielaborazione del passato e la giustizia transazionale, nonché sulla promozione dei diritti delle minoranze.*
- Nel 2009, le attività di mediazione del nostro Paese hanno portato alla firma di protocolli volti a normalizzare le relazioni tra l'Armenia e la Turchia. I protocolli disciplinano le modalità per la ripresa delle relazioni diplomatiche, l'apertura delle frontiere e la creazione di un organismo per lo sviluppo delle relazioni bilaterali e l'istituzione di una «commissione storica». La cerimonia di firma è avvenuta alla presenza di alti rappresentanti degli Stati Uniti, della Federazione russa, della Francia e dell'Unione europea che hanno patrocinato l'evento. Da allora, la Svizzera è in stretto contatto con tutti questi partner per facilitare l'attuazione degli accordi.*
- In Asia centrale, regione emergente con un grande potenziale economico e ingenti risorse energetiche e con molti Paesi appartenenti al gruppo di voto della Svizzera in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, il nostro Paese si è impegnato in particolare in Tagikistan e in Kirghizistan. In Kirghizistan ha svolto il ruolo di facilitatore del dialogo nazionale, avviato in seguito alle violenze avvenute nel 2010.*
- Nel Vicino Oriente, regione che per il nostro Paese presenta molteplici interessi, la Confederazione si concentra prioritariamente sulla promozione della pace e sul rispetto del diritto internazionale pubblico, dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Persegue una strategia che punta al dialogo con tutti gli attori, impegnandosi nel promuovere i*

negoziati e nella ricerca di soluzioni innovative. Questi sforzi sono complementari all'impegno profuso nel campo dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo, ambito in cui la Svizzera si concentra prioritariamente sulla tutela dei diritti della popolazione civile e dei gruppi più vulnerabili.

- *L'Africa subsahariana possiede immense ricchezze e potenzialità. Adulati da tutti per le loro risorse, i Paesi africani ne traggono una crescente influenza sulla scena internazionale. In un contesto politico caratterizzato da una duratura stabilità e da un clima di pace, questi Paesi potrebbero sviluppare appieno il loro potenziale. Ma le sfide da affrontare sono ancora numerose: fragilità delle istituzioni, tensioni interetniche, estrema indigenza con conseguenti flussi migratori e mancanza di sicurezza. Alcuni di questi fattori rischiano di vanificare decenni di aiuto allo sviluppo. Per queste ragioni, negli ultimi anni la Svizzera ha notevolmente intensificato il proprio impegno a favore della sicurezza umana, intervenendo in modo complementare e coordinato con gli sforzi profusi nel campo dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. Nel Burundi e nel Sudan ha fornito un contributo significativo e riconosciuto agli sforzi di pace. Nell'Africa centrale e occidentale la Svizzera, facilitata anche dal vantaggio rappresentato dalla cultura e dalle reti francofone, ha rafforzato il proprio impegno a favore della pace e dei diritti dell'uomo. Le attività svolte non solo rispondono ai bisogni locali, ma le consentono anche di mantenere la propria funzione di partner nei confronti di Paesi del continente africano, nonostante il peso del suo impegno in questo continente tenda a diminuire a seguito dell'entrata in scena di nuove potenze.*
- *In Asia la Svizzera non è presente solo in Cina, dove persegue un dialogo sui diritti dell'uomo avviato nel 1991 su richiesta di Pechino, ma attua la propria politica in materia di sicurezza umana anche negli altri Paesi identificati come «partner in materia sviluppo» nel rapporto sulla politica estera 2010. In questi Paesi, dove gli strumenti della DSC e della SECO a favore dello sviluppo sono impiegati estesamente per la lotta alla povertà e per il rafforzamento del buongoverno, la politica in materia di sicurezza umana sostiene e completa con profitto tali sforzi. Il nostro Paese ha ad esempio fornito un notevole contributo agli sforzi di pace in Nepal e al processo di riforma condotto in Vietnam nel campo dei diritti dell'uomo.*

In quanto Stato neutrale, per la Svizzera è di vitale interesse salvaguardare la pace, la sicurezza e il rispetto del diritto internazionale. Per questa ragione attribuisce grande importanza all'esistenza di un consenso globale sulle norme, di garanzie che assicurino un profondo rispetto del diritto e di meccanismi efficaci a livello di attuazione, che includano tutti gli attori determinanti per la sicurezza umana. La Confederazione ha pertanto partecipato al rafforzamento della «governance globale» con iniziative ambiziose e riconosciute nel campo della pace, della sicurezza, dei diritti dell'uomo, della politica umanitaria e della politica estera in materia di migrazione. La recente rielezione al Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, ad esempio, rappresenta il riconoscimento dell'impegno del nostro Paese a

favore della solidità ed efficacia di quest'organismo, della cui costituzione si era fatta promotrice. Altre iniziative svizzere producono risultati concreti e vengono portate avanti: nel 2011 sarà organizzata la seconda Conferenza di revisione della Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo, voluta con l'obiettivo di ottenere entro il 2015 una riduzione quantificabile della violenza armata; un numero rilevante di imprese fornitrici di servizi di sicurezza del mondo intero ha adottato un codice internazionale di buona condotta in cui queste organizzazioni si impegnano ad agire nel rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario; nel 2008, per il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Svizzera ha promosso la creazione di un'«Agenda per i diritti umani». La Svizzera è anche il primo Stato ad aver adottato una vera e propria strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati. La Confederazione ha inoltre partecipato all'elaborazione di nuove strategie e strumenti per una migliore gestione internazionale delle migrazioni (partenariati in materia di migrazione, protezione dei rifugiati nella loro regione di provenienza) e nel 2011 ha assunto la presidenza del Forum globale su migrazione e sviluppo, la più importante piattaforma internazionale in questo settore.

I risultati ai quali ha contribuito la diplomazia svizzera sono tanto più rallegranti perché ottenuti in un contesto politico mondiale caratterizzato, negli ultimi anni, da una polarizzazione non sempre favorevole a una politica costruttiva in materia di sicurezza umana. Questi risultati dimostrano che a livello internazionale il nostro Paese gode di una reputazione di imparzialità e di eccellenza nel campo della promozione della sicurezza umana. Il suo operato viene apprezzato, e spesso nel campo della pace sono le stesse parti in conflitto a richiedere i suoi servizi. Le prerogative che la Svizzera possiede, grazie alla sua neutralità, alla sua tradizione umanitaria, all'assenza di trascorsi coloniali, alle sue solide reti e alla vocazione internazionale di Ginevra, le conferiscono specifici vantaggi comparativi. Il nostro Paese ha saputo cogliere le opportunità offerte sul piano politico ed è capace di impegnarsi senza timore e con costanza anche in sforzi di lungo respiro. La Svizzera ha saputo unire le proprie forze con le capacità di partner affidabili, e ha affidato le proprie attività a persone altamente qualificate – mediatori, esperti, consulenti – che le hanno consentito di svolgere un ruolo di protagonista. Le risorse stanziare sono state gestite adeguatamente grazie a un pilotaggio continuo, condotto sulla base di principi definiti con chiarezza e di indicatori strategici.

Promozione della sicurezza umana 2012–2016 (n. 3–7)

I risultati ottenuti attestano la fondatezza della strategia sinora seguita. A giudizio del Consiglio federale, occorre ora mettere a frutto le prerogative e le conoscenze della Svizzera, consolidando i risultati raggiunti e facendo fronte con determinazione ai profondi cambiamenti che coinvolgono il contesto sociopolitico internazionale. Il Consiglio federale ritiene che sia giunta l'ora di compiere un salto di quantità e qualità, aumentando sostanzialmente i fondi destinati a finanziare la politica in materia di sicurezza umana, di cui si riconoscono sempre più i benefici a lungo termine nei campi della pace e dei diritti dell'uomo.

I fondi stanziati saranno destinati al conseguimento di sei obiettivi:

- *contribuire alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti svolgendo un **ruolo attivo di mediatore o di facilitatore** nei processi di pace e fornendo un sostegno alle attività di mediazione in ambiti ad alto valore aggiunto per una pace duratura;*
- *contribuire sul terreno all'instaurazione e al mantenimento di una pace duratura attraverso la realizzazione di **programmi efficaci di promozione civile della pace**;*
- *contribuire al rafforzamento dei sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo attraverso il **dialogo bilaterale e consultazioni** con Paesi prescelti e progetti concreti;*
- *fornire appoggio alle missioni multilaterali di promozione della pace e di osservazione elettorale e a programmi bilaterali con l'invio di specialisti del **Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace**;*
- *far avanzare la discussione e la definizione di politiche globali e regionali in seno all'ONU e ad altri organismi internazionali **attraverso iniziative diplomatiche corredate di misure d'accompagnamento**;*
- *incoraggiare la riflessione innovatrice e la condivisione delle conoscenze, delle esperienze e delle capacità operative per mezzo di **partenariati** conclusi dalla Svizzera con organizzazioni internazionali, Paesi con convinzioni affini ed istituzioni del mondo scientifico ed economico e della società civile.*

Per accrescere l'efficacia dei mezzi impiegati, la Confederazione intende concentrare i fondi del nuovo credito quadro sulle regioni che considera di interesse strategico e particolarmente rilevanti per il nostro Paese in termini di stabilità, ossia sul bacino del Mediterraneo (Balcani occidentali, Vicino Oriente, Nord Africa), Caucaso e Asia centrale, con priorità circoscritte nell'Africa subsahariana (cfr. n. 3.1). Svilupperà inoltre un programma speciale a favore della sicurezza umana per il Nord Africa e il Medio Oriente, complementare alle attività svolte dagli altri attori della Confederazione segnatamente in ambito umanitario. Conserverà tuttavia una riserva strategica per reagire prontamente alle opportunità politiche che si presenteranno in altri Paesi e regioni.

L'azione della Svizzera sarà caratterizzata principalmente da sei temi conduttori (cfr. n. 3.2) per i quali vanta una riconosciuta e comprovata esperienza: «pace e sicurezza», «democrazia, elezioni e ripartizione del potere», «rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità», «promozione e tutela dei diritti dell'uomo», «protezione dei civili nei conflitti armati», «migrazioni e lotta contro la tratta di esseri umani». Si tratta di temi sui quali la Confederazione ha intensificato la propria azione negli ultimi otto anni e che rispondono alle richieste internazionali in termini di conoscenze specialistiche rivolte al nostro Paese. Parte del credito sarà inoltre destinata alle iniziative in materia di disarmo, di controllo degli armamenti e della non proliferazione. Come indica il Consiglio federale nei suoi rapporti del 2010 sulla politica estera e sulla politica di sicurezza, la Svizzera intende impe-

gnarsi maggiormente in questo campo, da cui proviene un importante contributo al rafforzamento della sicurezza umana.

Rispetto agli anni precedenti, la Confederazione intende dare un nuovo risalto alla prevenzione dei conflitti (cfr. n. 3.1), in modo che essa risulti più efficace e meno dispendiosa – in termini umani, sociali, economici e politici – di quanto non sia la gestione reattiva dei conflitti.

Il messaggio sottolinea anche quanto sia importante conferire maggior coerenza all'azione politica, elaborando per la Svizzera approcci integrati che coinvolgano tutti gli attori rilevanti della Confederazione (cfr. n. 3.4). I risultati più efficaci si riscontrano, infatti, quando viene fatto un impiego coerente e sinergico dei diversi strumenti politici della Confederazione, quali la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario, la politica di sicurezza, la cooperazione in materia di giustizia e polizia e la politica in materia di migrazione, in modo che essi si potenzino vicendevolmente.

Il rafforzamento dell'impegno della Svizzera dovrebbe consentire di rinsaldare la sua posizione in seno ai Paesi dell'OCSE, i quali tra il 2006 e il 2009² hanno aumentato complessivamente del 72 per cento gli stanziamenti per le attività in favore della sicurezza umana, passando da 1731 milioni a 2990 milioni di dollari USA. I dati OCSE relativi all'ultima decade dimostrano in particolare che Paesi simili alla Svizzera, come ad esempio la Norvegia, la Finlandia e la Danimarca, hanno risposto alle esigenze emerse a livello internazionale potenziando le risorse stanziare e intensificando gli sforzi nel campo della sicurezza umana (cfr. n. 4).

Allegati

L'allegato 1 al presente messaggio contiene un rapporto in cifre sulla destinazione dei fondi del credito quadro 2008–2012.

L'allegato 2 offre una panoramica della politica praticata dalla Confederazione in materia di pace e di disarmo. Illustra in particolare l'accresciuta necessità di garantire coerenza e complementarietà tra le attività di sicurezza umana, di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario. L'allegato intende rispondere al postulado 09.3003 del 19 gennaio 2009, depositato dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati («Strategia globale in materia di promovimento della pace e di disarmo»), che invitava il Consiglio federale «ad allestire un rapporto che, da un lato, offra una panoramica sulla sua futura strategia in materia di promovimento della pace, sia in ambito civile che in ambito militare e, dall'altro, illustri la politica di controllo degli armamenti e di disarmo che intende perseguire. In quest'ottica esaminerà segnatamente l'opportunità di riunire le pertinenti misure in un unico credito quadro pluriennale». Il Consiglio federale ha accolto il postulado il 25 febbraio 2009 e con il presente documento chiede che sia tolto di ruolo.

² Dati del 2010 non ancora disponibili.

Indice

Compendio	5684
1 Ragioni della promozione della sicurezza umana	5693
2 Impiego del credito quadro 2008–2012	5696
2.1 Attività e risultati	5697
2.2 Destinazione dei mezzi del credito quadro	5705
3 Promozione della sicurezza umana 2012–2016	5705
3.1 Obiettivi, principi e indicatori strategici	5705
3.2 Temi	5712
3.2.1 Pace e sicurezza	5712
3.2.1.1 Architetture di pace internazionali e nazionali	5712
3.2.1.2 Disarmo e non proliferazione per la pace e la sicurezza umana	5713
3.2.1.3 Genere, pace e sicurezza	5715
3.2.1.4 Fattori religiosi, ideologie e risoluzione dei conflitti	5716
3.2.2 Democrazia, elezioni e ripartizione del potere	5716
3.2.3 Rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità	5717
3.2.4 Promozione e tutela dei diritti dell'uomo	5718
3.2.5 Protezione dei civili nei conflitti armati	5722
3.2.6 Migrazioni e lotta contro la tratta di esseri umani	5723
3.3 Strumenti	5724
3.3.1 Mediazione, facilitazione e dialogo politico	5725
3.3.2 Programmi di promozione civile della pace	5727
3.3.3 Intensificazione del dialogo sui diritti dell'uomo	5731
3.3.4 Pool svizzero di esperti	5732
3.3.5 Iniziative diplomatiche	5735
3.3.6 Partenariati	5737
3.4 La sicurezza umana nel contesto della politica estera svizzera	5738
3.4.1 Compito più vasto, globale e interdisciplinare	5738
3.4.2 Coerenza e complementarietà	5739
3.5 Ripartizione degli impegni finanziati con il credito quadro	5741
3.6 Gestione strategica, gestione dei progetti, controllo e garanzia della qualità	5743
3.7 Organizzazione e personale	5744
4 Contenuto del decreto finanziario	5745
4.1 Proposta del Consiglio federale	5745
4.2 Volume del credito quadro	5745
4.3 Durata del credito quadro	5749
5 Ripercussioni	5749
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	5749
5.1.1 Ripercussioni finanziarie	5749
5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5749

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	5750
5.3 Ripercussioni per l'economia	5750
6 Programma di legislatura	5750
7 Aspetti giuridici	5750
7.1 Costituzionalità, legalità e forma dell'atto	5750
7.2 Subordinazione al freno alle spese	5750
Allegati	
1 Destinazione dei fondi del credito quadro 2008–2012	5751
2 Panoramica della politica svizzera in materia di pace e di disarmo	5759
Decreto federale concernente un credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana (<i>Disegno</i>)	5769

Messaggio

1

Ragioni della promozione della sicurezza umana

La promozione della sicurezza umana, in cui rientrano la promozione della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia, della politica umanitaria e della politica in materia di migrazione, è una componente importante della politica estera della Svizzera. La Costituzione federale del 18 aprile 1999 incarica quest'ultima in particolare di assicurare la convivenza pacifica dei popoli, di contribuire a far rispettare i diritti dell'uomo e di promuovere la democrazia³.

Dagli anni 1990 la Svizzera dispone delle condizioni quadro legali⁴, degli strumenti specifici e delle competenze necessari a perseguire questi obiettivi. In tal modo, può far fronte alle sfide attuali, alle minacce e ai rischi globali per la pace e la sicurezza umana ed è in grado di rispondere alla crescente domanda di sostegno proveniente dai Paesi partner e dalle parti in conflitto. Il nostro Paese ha dunque la possibilità di agire responsabilmente, con efficacia e credibilità sulla scena internazionale senza dimenticare i propri interessi e valorizzando le proprie prerogative.

La situazione venutasi a creare a inizio 2011 in Nord Africa e nel Medio Oriente illustra alla perfezione le ragioni che giustificano la promozione della sicurezza umana. Le rivolte con le quali le popolazioni di queste regioni alle porte d'Europa rivendicano maggiore dignità, libertà e giustizia sociale spalancano inattese prospettive per lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto nella regione. Di fronte alle ardue sfide che tale situazione comporta, la Svizzera ha il dovere di offrire il proprio sostegno affinché la trasformazione in atto si svolga in modo pacifico e con il coinvolgimento di tutte le parti in causa, sfociando nell'istituzione di nuove strutture democratiche stabili che garantiscano il rispetto dei diritti dell'uomo. La Svizzera è chiamata ad agire non solo per solidarietà e perché si riconosce nei diritti e nei valori rivendicati, ma anche nel proprio interesse, in considerazione delle conseguenze che gli sconvolgimenti in atto potrebbero avere sull'economia, sulla stabilità politica, sulla sicurezza transregionale e sui flussi migratori internazionali.

Definizione di sicurezza umana

A differenza della concezione tradizionale della sicurezza, che considera solamente la protezione dello Stato, il concetto di sicurezza umana è incentrato sulla protezione sia degli individui sia della collettività.

Alla fine della Guerra fredda si è constatato che i conflitti interni, le deportazioni forzate, l'arbitrio, la violenza politica e criminale, la povertà e le carestie costituivano una minaccia ben più diretta per la sicurezza degli individui di quanto non fosse quella costituita dalle guerre interstatali. Il concetto di sicurezza umana è stato elaborato negli anni 1990 per tener conto di queste minacce.

³ Art. 54 cpv. 2 Cost. (RS 101).

⁴ La legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9) esplicita gli obiettivi costituzionali e prevede lo stanziamento di crediti quadro pluriennali per il finanziamento delle misure previste e la loro attuazione.

Nella sua accezione corrente, la sicurezza umana è spesso definita come diritto di *vivere senza paura*. Essa è promossa dalle attività di cui tratta il presente messaggio, ossia dalle attività in favore della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia, di politica umanitaria e di politica estera in materia di migrazione. In un senso più ampio, include anche il *diritto di vivere al riparo dai bisogni*, il quale è promosso in particolare dalle attività di lotta alla povertà realizzate nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

La complementarità tra sicurezza umana in senso stretto da un lato e la lotta contro la povertà dall'altro è particolarmente necessaria nel contesto degli Stati fragili o destabilizzati. In effetti, questi ultimi sono stretti nella morsa della povertà e della mancanza di sicurezza, incapaci di uscire dalla spirale perniciosa di violenza e indigenza. Come mostra il rapporto della Banca mondiale del 2011, nessuno degli Stati fragili a basso reddito o interessato da un conflitto è riuscito a raggiungere almeno uno degli Obiettivi di sviluppo del Millennio⁵. Sempre più numerose, considerato che un terzo delle persone che vivono in estrema povertà vivono in contesti fragili, tali situazioni richiedono interventi coerenti e complementari nell'ambito della sicurezza umana, dello sviluppo e dell'aiuto umanitario ed esigono una intensificazione dei partenariati tra gli attori della diplomazia e quelli dello sviluppo. Benché siano complementari, i compiti attinenti a questi due campi d'attività sono nonostante tutto molto diversi gli uni dagli altri. La cooperazione allo sviluppo pone l'accento sull'aiuto strutturale a lungo termine, con l'obiettivo più lottare contro la povertà e di far fronte alle sfide globali. La politica in materia di sicurezza umana persegue invece tutt'altre finalità. Essa è intesa infatti a sostenere i processi e negoziati di pace, ad attuare misure di accompagnamento e di sostegno nel contesto dei negoziati politici e diplomatici e a fornire capacità specialistiche e appoggio su tematiche spesso cruciali per la risoluzione dei conflitti, per le quali è determinante poter contare sulla consulenza di esperti. Perciò la politica in materia di sicurezza umana deve poter reagire di fronte alle necessità con maggior flessibilità, in tempi più brevi e in modo adeguato alle circostanze. Peraltro, tale politica si concentra sull'accompagnamento e sull'agevolazione di processi piuttosto che sulle strutture.

Solidarietà e ascendente

La solidarietà nei confronti dei popoli interessati e dei Paesi meno privilegiati s'inserisce nella profonda tradizione umanitaria della Svizzera. Oltre al dovere di rispettare gli obblighi internazionali in materia di diritti dell'uomo, di diritto internazionale umanitario e di diritto dei rifugiati, la promozione di tali diritti è anche una delle cinque priorità della sua politica estera⁶.

Del resto, i vantaggi che il nostro Paese trae dall'economia mondiale devono essere uno stimolo ad operare in favore della stabilizzazione delle zone di crisi, fornendo un contributo solidale e adeguato, complementare ad altre misure adottate dalla Confederazione, all'impegno profuso dalla comunità internazionale nel campo della promozione della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia.

⁵ Banca mondiale, *World Development Report 2011*, «Conflitti, sicurezza e sviluppo».

⁶ Nel proprio Rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale affermava di voler fornire un contributo importante e riconoscibile alla prevenzione dei conflitti armati, condurre una politica umanitaria indipendente e di spicco e intensificare per mezzo di misure adeguate i propri sforzi in vista del rispetto e della promozione dei diritti umani, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto.

L'impegno della Svizzera e la messa a frutto delle sue capacità consentono inoltre di valorizzare la sua immagine agli occhi del mondo, di aumentare l'ascendente della sua politica estera e di consolidare così i suoi rapporti con i propri partner internazionali. Grazie al suo fattivo operato nel campo della sicurezza umana, la Svizzera intesse reti e rapporti con gli attori delle regioni in conflitto, ma anche con Paesi importanti e grandi potenze che operano in queste regioni in favore della stabilità e in difesa dei propri interessi. Le reti e i rapporti intrecciati rivestono per il nostro Paese un'estrema importanza, poiché spalancano porte che esulano dall'ambito immediato della sicurezza umana. I diversi impegni assunti nel Caucaso rafforzano i nostri rapporti non solo con i Paesi della regione, ma anche con la Russia, gli Stati Uniti e i Paesi europei interessati. L'impegno nei Balcani occidentali ci consente di sviluppare i rapporti con gli Stati Uniti e con l'UE, anch'essi molto attivi nella regione. Le importanti iniziative multilaterali promosse dalla Svizzera consentono in genere alla Confederazione di lavorare con gruppi sovraregionali, determinando importanti risvolti in termini di contatti e reti intrecciati con i nostri partner sul piano bilaterale.

Oggi l'importanza di un Paese sulla scena internazionale non dipende soltanto da fattori di potere e d'influsso tradizionali quali la forza economica o quella militare. Anche la capacità di risolvere i problemi globali ha un'importanza determinante. Grazie alla politica condotta nel campo della sicurezza umana e al lavoro compiuto in vari ambiti, la Svizzera collabora alla soluzione delle grandi sfide globali e fornisce un importante contributo alla stabilità internazionale. Il nostro Paese accresce così il proprio prestigio e la propria posizione nel contesto internazionale, facilitando la difesa degli interessi nazionali. In questo senso, la politica nel settore della sicurezza umana è insieme espressione della nostra solidarietà e strumento politico che ci permette di difendere gli interessi del nostro Paese.

Detto altrimenti, oggi l'importanza e il prestigio di un Paese sulla scena internazionale dipendono più che mai dalla sua credibilità. Per essere credibili è necessario che alle parole seguano i fatti: chi dice democrazia e diritti dell'uomo si pronuncia anche a favore della loro promozione; chi dice pace si pronuncia anche a favore della sua promozione; chi dice problemi si pronuncia anche a favore della loro risoluzione; chi dice soluzioni si pronuncia anche a favore dei partenariati. La Svizzera gode di grande considerazione in virtù della propria stabilità politica ed economica, del suo sistema politico fondato sulla democrazia diretta, della sua indipendenza, del carattere universale dei suoi rapporti con l'estero e della solidarietà che essa dimostra attraverso il suo impegno. Avendo saputo trarre profitto dalla globalizzazione (merito che le viene giustamente riconosciuto), la Svizzera ha saputo far meglio di altri nel creare la stabilità politica entro i propri confini. Un impegno accresciuto e la possibilità di rispondere meglio e più prontamente alle necessità, rafforzeranno ulteriormente la credibilità del nostro Paese.

Con il presente messaggio il nostro Collegio intende portare avanti il proprio impegno, dotandosi degli strumenti che gli occorrono per rispondere ancor meglio alle numerose richieste ed esigenze.

Affrontare sfide, minacce e rischi tenendo conto del proprio interesse

L'impegno della Svizzera è giustificato anche dal suo proprio interesse. Promuovendo rapporti internazionali più stabili e adoperandosi per un mondo più sicuro e più giusto, la Svizzera contribuisce a rafforzare anche la propria sicurezza e la propria prosperità. Infatti, le reciproche interdipendenze si sono talmente intensifi-

cate che un conflitto o una crisi, per quanto lontani possano essere, hanno spesso un impatto diretto sul nostro Paese, che mette a repentaglio gli investimenti svizzeri, le nostre esportazioni e i frutti di decenni di cooperazione allo sviluppo, fa lievitare i prezzi delle materie prime ed espone i nostri concittadini al rischio di essere vittime di conflitti o di prese d'ostaggi. Gli Stati fragili o in conflitto diventano terreno fertile per lo sviluppo della criminalità organizzata e della violenza armata, per la proliferazione di armi o di organizzazioni terroristiche transnazionali⁷. I sobbalzi di un'economia mondiale molto sensibile alle minacce che gravano sui flussi commerciali, sui trasporti e sulle risorse energetiche, si avvertono anche nel nostro Paese, anch'esso confrontato alle pressioni migratorie di individui provenienti da Paesi in cui la vita quotidiana è contraddistinta dalla mancanza di sicurezza, dall'arbitrio, dalla mancanza di prospettive e dal degrado ambientale.

La complessità e l'interazione dei cambiamenti e delle crisi che sconvolgono il mondo fanno presagire nuove sfide future. Se in certi casi gli sviluppi geopolitici sono molto promettenti, permangono tuttavia focolai di instabilità e di tensione, tanto in Europa quanto in Africa, nel Vicino Oriente e nel Medio Oriente, in Asia e in America latina. Del resto, come traspare dagli allarmanti rapporti della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, le crisi finanziarie ed economiche, che avranno ancora parecchie ripercussioni sul riconoscimento dei diritti fondamentali e sulla stabilità, hanno indebolito intere fasce della popolazione mondiale. Gli sconvolgimenti che investono l'ecosistema mondiale, e in particolare i mutamenti climatici e il processo di desertificazione, celano anch'essi un grande potenziale di crisi.

L'impegno in favore della pace e della sicurezza umana, complementare agli altri strumenti della nostra politica estera, rappresenta una *risposta strategica* a tali sfide e rischi, come già dimostra l'impiego del credito quadro 2008–2012.

2 Impiego del credito quadro 2008–2012

Negli ultimi anni la Svizzera ha contribuito alla promozione della pace, dei diritti dell'uomo e della democrazia, della politica umanitaria e della politica estera in materia di migrazione assumendo un ruolo di primo piano, da sola e insieme ad altri. Il nostro Paese si è distinto sia sul teatro di conflitti particolari sia nei rapporti inter-statali e nei consessi internazionali, favorendo il dialogo e la considerazione dei reciproci interessi.

Tra il 2008 e il 2011 ha consacrato a questo impegno 240 milioni di franchi. Tale importo è stato considerato quasi per intero come aiuto pubblico allo sviluppo (APS) secondo i criteri dell'OCSE (97 % dal 2009).

⁷ Gli Stati fragili, che secondo le stime oggi sono una cinquantina circa, saranno probabilmente ancor più numerosi, in particolare a causa dell'aggravamento dei fattori di crisi economica e sociale (per consultare l'elenco degli Stati fragili cfr. il *Country Policy and Institutional Assessment [CPIA] 2007* della Banca mondiale, il *Brookings Index of State Weakness in the Developing World 2008* e il *Carleton University Country Indicators for Foreign Policy [VFIP] indice 2007*).

2.1

Attività e risultati

La Svizzera si è impegnata in regioni e ambiti tematici che costituiscono un interesse particolare e nei quali è in grado di fornire un valido contributo.

Mediazione, dialogo e programmi in Paesi e regioni scelti

Le attività geografiche nel campo della sicurezza umana rientrano tra le priorità della nostra politica estera, la quale deve essere intesa come un tutt'uno. Queste priorità sono descritte nei dettagli nel Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2010⁸.

I Paesi o le regioni in cui operare sono scelti sulla base di una valutazione d'insieme dell'azione della Confederazione. Tale riflessione si concretizza spesso sotto forma di strategia pluriennale. Il punto sta nel rispondere ai bisogni dei Paesi in questione e della popolazione locale, accompagnando ad esempio un processo di transizione verso la democrazia o facilitando un processo di pace, considerando nel contempo gli interessi del nostro Paese. Nei paragrafi che seguono forniremo qualche esempio del nostro impegno regione per regione.

L'Europa sudorientale è una regione prioritaria per la politica estera svizzera. Come si legge nella «*Strategia del Consiglio federale per i Balcani occidentali*» del 2005, gli interessi del nostro Paese in questa regione o in rapporto con essa riguardano sostanzialmente quattro diversi aspetti: anzitutto, la stabilità nella regione, in una logica di prevenzione dei conflitti che potrebbero avere nuovamente ripercussioni dirette anche sulla Svizzera; secondariamente, la sicurezza, intesa sia come sicurezza nel continente europeo in generale sia come sicurezza interna del nostro Paese; in terzo luogo, l'economia, interessata a valorizzare al meglio il potenziale a medio termine della regione; in quarto e ultimo luogo, l'aspetto migratorio. In questo contesto la Confederazione ha svolto, in parallelo ai programmi di cooperazione tecnica ed economica, numerose attività nel campo della politica di pace e dei diritti umani. Ha concluso partenariati in materia di migrazione con la Bosnia ed Erzegovina, il Kosovo e la Serbia. Le attività svolte dalla Svizzera seguono tre assi prioritari: attività di «trasformazione dei conflitti» e di promozione della fiducia («*confidence building*») tra varie comunità o tra vari Stati, attività di rielaborazione del passato e per la giustizia di transizione e attività di promozione dei diritti delle minoranze, allo scopo di promuoverne una miglior partecipazione politica e di favorire l'istituzione di un quadro costituzionale, legale e istituzionale atto a garantire la protezione e l'uguaglianza sociale degli esponenti delle minoranze. La Svizzera partecipa inoltre alle operazioni civili e militari della NATO e dell'UE in Kosovo (KFOR/Swisscoy; EULEX; ICO) e in Bosnia ed Erzegovina (EUFOR).

Sempre in un raggio relativamente vicino, *l'Asia centrale* riveste per la Svizzera un'importanza particolare. I Paesi di questa regione emergente, che dispone di potenzialità economiche e di risorse energetiche, sono membri dell'OSCE e coltivano rapporti sia con la Russia, che con la Cina, l'India e i Paesi occidentali. Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Turkmenistan fanno parte del gruppo di voto della Svizzera nelle istituzioni di *Bretton Woods* (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale), del Fondo globale per l'ambiente (FEM) e, a parte il Kazakistan, della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Pace, rispetto dei diritti dell'uomo e l'esistenza di strutture democratiche sono elementi indispensabili per

⁸ Rapporto sulla politica estera 2010 del 10 dicembre 2010 (FF 2011 927).

poter mettere a frutto il forte potenziale di questa regione. In quest'ottica, le violenze inflitte nel giugno del 2010 alla popolazione usbeca nel *Kirghizistan* meridionale nel contesto di fragilità interna creatosi in seguito al rovesciamento del presidente Bakiev in aprile e all'insediamento di un governo provvisorio hanno costituito una seria minaccia per la stabilità della regione. La Svizzera ha non solo contribuito all'aiuto umanitario multilaterale prestato a soccorso delle popolazioni usbeche dislocate e dei rifugiati nel vicino Uzbekistan, ma si è adoperata anche a livello locale e nei consessi internazionali affinché il nuovo governo kirghiso, deciso a distanziarsi dalle pratiche del precedente regime, ricevesse l'aiuto necessario per consolidare in modo pacifico la propria autorità. La Svizzera ha appoggiato in particolare l'elaborazione di una nuova costituzione e ha sostenuto l'organizzazione di elezioni parlamentari, affinché il Kirghizistan potesse approdare alla piena legittimità democratica. In Kirghizistan il nostro Paese appoggia anche l'iniziativa dell'OSCE in materia di polizia, denominata «*Community Security Initiative*» e intesa a migliorare la situazione nel campo dei diritti dell'uomo nelle regioni meridionali del Paese, a promuovere la professionalità dei corpi di polizia comunali e, a più lungo termine, a promuovere l'accostamento delle diverse etnie in seno alle forze dell'ordine. La Svizzera ha inoltre assunto il ruolo di facilitatore del dialogo nazionale avviato a inizio 2011 (cfr. riquadro). Il nostro Paese è impegnato anche in *Tagikistan* con progetti concreti nel campo dei diritti dell'uomo e della promozione della pace.

La Svizzera nel ruolo di mediatore: quattro esempi

Mediazione tra l'Armenia e la Turchia

Nel 2009 a Zurigo, le attività di mediazione del nostro Paese tra l'Armenia e la Turchia hanno portato alla firma di protocolli volti a normalizzare le relazioni tra i due Paesi. I protocolli disciplinano le modalità per la ripresa delle relazioni diplomatiche, l'apertura delle frontiere e la creazione di un organismo per lo sviluppo delle relazioni bilaterali e l'istituzione di una «commissione storica». La cerimonia di firma ha avuto luogo alla presenza di alti rappresentanti degli Stati Uniti, della Federazione russa, della Francia e dell'Unione europea che hanno patrocinato l'evento. Da allora, la Svizzera si tiene in stretto contatto con tutti questi partner per facilitare l'attuazione degli accordi.

Mediazione tra la Federazione russa e la Georgia

La Svizzera detiene un mandato di potenza protettrice sia per la Federazione russa che per la Georgia, rappresentando gli interessi dell'una presso l'altra. In tale contesto i due Stati hanno dato il loro accordo per una mediazione svizzera nel quadro e in vista di facilitare l'accessione della Federazione russa all'OMC, alla quale la Georgia si era opposta. Una prima riunione tra le due parti si è svolta in Svizzera nel marzo 2011. Da allora hanno avuto luogo altre riunioni trilaterali nonché consultazioni in Russia e Georgia. La Svizzera sta cercando una soluzione che permetta alla Federazione russa di accedere all'OMC per consenso.

Dialogo tra leader serbi del Kosovo e della Serbia

In cooperazione con un partner non governativo, la Svizzera facilita un primo dialogo tra leader serbi del Kosovo e della Serbia. L'obiettivo dei partecipanti – politici, esponenti del mondo accademico e scientifico e membri della società civile – consiste nell'influire sulle politiche che determinano le condizioni di vita nel Kosovo. Per mezzo di consultazioni su vasta scala sono state approntate proposte concrete all'attenzione delle autorità per migliorare la situazione e le prospettive future dei serbi nel Kosovo. Tale dialogo ha conferito a questi ultimi maggiore visibilità, rafforzando la loro partecipazione nei processi elettorali e nelle istituzioni kosovare. Inoltre, ha incoraggiato i leader a cooperare tra loro per rappresentare meglio i loro interessi presso le autorità. Si tratta dell'unica piattaforma di dialogo in cui siano riuniti dirigenti serbi di ogni corrente politica. A richiesta dei partecipanti, la Svizzera continuerà a svolgere il proprio ruolo di facilitatore a favore di una migliore rappresentanza degli interessi delle minoranze nel Kosovo.

Dialogo nazionale nel Kirghizistan

Il colpo di Stato e i cruenti scontri interetnici tra usbecchi e kirghisi esplosi a Och e Jalalabad (nel Kirghizistan meridionale) nel giugno 2010 hanno lasciato sul terreno morti e feriti. In questo difficile contesto è stata lanciata l'idea di un dialogo nazionale volto a identificare i principali problemi all'origine della situazione che affliggeva il Paese. La Svizzera ha acconsentito a fungere da facilitatore del processo, iniziato nel 2011, in stretta collaborazione con l'organizzazione *International Alert*. Il dialogo, svolto in forma partecipativa e con il coinvolgimento di tutte le parti in causa, sarà condotto esclusivamente dagli attori locali e col tempo dovrà consentire di promuovere la reciproca fiducia e di riallacciare i rapporti, rafforzando nel contempo la sicurezza umana e la stabilità in Kirghizistan.

Nel Vicino Oriente, regione prossima in termini geografici, gli interessi della Svizzera sono molteplici. Sul piano strategico, sia per la Svizzera che per la comunità internazionale, è necessario innanzitutto assicurare la pace e la stabilità dell'area. Trattandosi di un elemento importante per la propria sicurezza, la Svizzera contribuisce a migliorare le condizioni economiche e il rispetto dei diritti dell'uomo, a promuovere la democrazia e a instaurare un clima di pace e dialogo nell'intera regione. La Svizzera possiede anche importanti legami economici con taluni Paesi di questa regione, sia a livello di esportazioni (Israele è il terzo partner commerciale della Svizzera nel Vicino Oriente) sia nel campo degli investimenti. Le priorità della Svizzera in questa regione sono la promozione della pace e quella del rispetto del diritto internazionale pubblico, dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Esse vanno iscritte nel quadro delle azioni che mirano in particolare a sostenere gli sforzi condotti in tutta l'area dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. In tale contesto, le iniziative svizzere privilegiano i canali diplomatici per ridurre le tensioni imperanti nella regione. In questo modo, la Svizzera mette in atto una strategia di dialogo con l'insieme degli attori, sforzandosi di promuovere i negoziati e la ricerca di soluzioni. Il nostro Paese ha saputo profilarsi in un contesto complesso grazie a proposte innovative e alla qualità della sua opera di mediatore al di sopra delle parti, ad esempio nell'ambito del conflitto *israelo-palestinese* oppure nel

Libano. La Svizzera sostiene inoltre i processi destinati a preparare nella regione un terreno propizio alla risoluzione del conflitto, in particolare riguardo alle tematiche della sicurezza e dell'approvvigionamento idrico nel Medio Oriente. Questo impegno è complementare alle attività dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo, ambito nel quale la Svizzera si adopera prioritariamente per la protezione dei diritti della popolazione civile e dei gruppi vulnerabili.

L'Africa subsahariana possiede immense ricchezze e potenzialità. Adulati dalle grandi potenze per le risorse di cui dispongono, i Paesi africani ne traggono una crescente influenza sulla scena internazionale. In un contesto politico caratterizzato da una duratura stabilità politica e da un clima di pace, questi Paesi potrebbero sviluppare appieno il loro potenziale. Ma le sfide da affrontare sono ancora numerose: fragilità istituzionale, debolezza dello Stato di diritto, gravi violazioni dei diritti dell'uomo e impunità, tensioni interetniche, estrema indigenza e mancanza di prospettive economiche provocano esodi di massa sia nelle vicine regioni sia verso l'Europa e favoriscono lo sviluppo di organizzazioni criminali o terroristiche. Alcuni di questi fattori rischiano di vanificare decenni di aiuto allo sviluppo in Paesi prioritari per la politica svizzera di cooperazione. L'operato del nostro Paese nell'Africa subsahariana ha consentito di allacciare buoni rapporti con la maggior parte degli Stati della regione. In particolare, negli ultimi anni la Svizzera ha notevolmente intensificato il proprio impegno a favore della sicurezza umana, intervenendo in modo complementare e coordinato con gli sforzi profusi nel campo dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. Nel *Burundi*, ad esempio, nel quadro tracciato dalla Strategia 2009–2012 del DFAE per la regione dei Grandi Laghi, la Svizzera ha svolto un ruolo fondamentale nell'ambito della trasformazione dell'ultimo movimento armato burundiano in partito politico. Questo impegno è valso al nostro Paese una prestigiosa carica internazionale: dall'estate 2009 la Svizzera presiede la Configurazione Burundi in seno alla Commissione di consolidamento della pace delle Nazioni Unite. Questa funzione consente al nostro Paese di contribuire al processo di transizione del Burundi verso una situazione duratura di pace e di sviluppo e nel contempo gli garantisce un accesso privilegiato al Consiglio di sicurezza dell'ONU. Nel *Sudan* la Svizzera è *impegnata da lungo tempo* e si è assicurata la fiducia delle parti grazie a tale impegno e al ruolo svolto nel quadro dei negoziati per la conclusione della tregua nei *Monti Nuba* (del 2002) e dell'*Accordo globale di pace* (del 2005). Nel Sud Sudan ha offerto un sostegno alla preparazione del passaggio all'indipendenza, alla vigilia del referendum del gennaio 2010. Il nostro Paese è tuttora apprezzato per i suoi buoni uffici e per il suo appoggio nel campo del buon-governo, del federalismo e della decentralizzazione. Nel Darfur i suoi servizi sono stati più volte richiesti nell'ambito dell'opera di mediazione condotta dall'Unione africana e dall'ONU. Anche in questo ambito, l'impegno in favore della pace è complementare alle attività svolte in loco dall'aiuto umanitario svizzero. Esperti civili del DDPS sono inoltre attivi nel campo della sicurezza nel Sud Sudan. In *Africa centrale e occidentale*, una delle regioni più povere al mondo dove il diffondersi del terrorismo e del crimine organizzato si sono aggiunti all'instabilità politica, la Svizzera ha intensificato il proprio impegno politico a favore della pace, in particolare nel Mali, nel Niger e nel Ciad. Al fine di rafforzare le capacità locali di soluzione dei conflitti, il nostro Paese sostiene tramite i suoi esperti l'operato di istituzioni nazionali e regionali. Rispetto ad altri attori internazionali, la Svizzera possiede un vantaggio particolare nella regione, rappresentato dalla sua cultura e dalle sue reti francofone, in particolare la presidenza dell'Organizzazione internazionale della Francofonia (OIF) per il biennio 2011/2012. Inoltre, nel quadro del Pool di esperti

per la promozione civile della pace, sono stati inviati specialisti di polizia e di questioni doganali a seguito delle missioni ONU, come ad esempio in Costa d'Avorio (ONUCI), Guinea-Bissau (UNOGBIS) e più recentemente in Liberia (UNMIL). Il DFAE ha altresì inaugurato nuovi dialoghi in materia di diritti dell'uomo con il Senegal e la Nigeria. Con quest'ultima ha concretizzato inoltre, insieme al DFGP, un partenariato in materia di migrazione che tiene conto delle esigenze di entrambi i Paesi in termini di migrazione e sviluppo. Dette attività rispondono non solo a bisogni locali e sono apprezzate per questo loro merito, ma consentono anche alla Svizzera di rimanere un partner dei Paesi del continente africano nonostante la diminuzione della sua importanza e del suo influsso in questo continente in seguito all'entrata in scena di nuove potenze come la Cina, l'India e il Brasile.

In *Asia* la Svizzera non è presente solo in *Cina*, dove persegue un dialogo sui diritti dell'uomo avviato nel 1991 su richiesta di Pechino, ma attua la propria politica in materia di sicurezza umana anche negli altri Paesi identificati come *partner in materia sviluppo* nel nostro rapporto sulla politica estera 2010. In questi Paesi, dove gli strumenti della DSC e della SECO a favore dello sviluppo sono impiegati estesamente e in modo mirato per la lotta alla povertà e per il rafforzamento del buongoverno, la politica in materia di sicurezza umana sostiene e completa con profitto tali sforzi. Nel *Nepal*, ad esempio, devastato da una guerra civile che in 10 anni ha fatto 16 000 morti, il 21 novembre 2006 è stato firmato un accordo di pace al quale il nostro Paese ha notevolmente contribuito, grazie all'impegno di mediatori svizzeri che hanno sostenuto da vicino e dietro le quinte il processo negoziale sfociato nell'accordo. Il concorso della Svizzera è stato richiesto anche per la delicata fase di attuazione dell'accordo di pace, in particolare per la realizzazione di una struttura statale federalista, per la riforma del dispositivo di sicurezza e per l'elaborazione di una nuova costituzione. La fiducia accordata alla Svizzera poggia su rapporti di lunga data, costruiti in particolare grazie a mezzo secolo di presenza della cooperazione svizzera allo sviluppo e a un assiduo impegno in favore dei diritti dell'uomo. In *Vietnam*, Paese che possiede un confermato potenziale economico, la Svizzera partecipa al consolidamento dello Stato di diritto attraverso un dialogo che consente di affrontare questioni spinose quali il diritto penale, le procedure penali e l'esecuzione delle pene, i diritti delle minoranze e la libertà di religione, i diritti della donna e l'uguaglianza tra i sessi. Un'attenzione particolare è riservata alla questione della pena di morte, della tortura e della detenzione amministrativa. Per svolgere queste attività si sono potute sfruttare molte sinergie con i programmi realizzati in loco nell'ambito della cooperazione svizzera allo sviluppo. Il dialogo, rilanciato nel 2004 su richiesta delle autorità vietnamite, è da ritenersi proficuo in quanto ha non solo contribuito al processo di riforma avviato nel Paese asiatico, ma ha portato grandi benefici anche nei rapporti tra la Svizzera e il Vietnam.

Iniziative diplomatiche e attività multilaterali

In qualità di Stato neutrale, per la Svizzera è di vitale interesse salvaguardare la pace, la sicurezza e il rispetto del diritto internazionale. Per questa ragione il nostro Paese attribuisce grande importanza all'esistenza di un consenso globale sulle norme, di garanzie che assicurino un profondo rispetto del diritto e di meccanismi efficaci a livello di attuazione, che includano tutti gli attori determinanti per la sicurezza umana.

Negli ultimi anni la Confederazione ha partecipato al rafforzamento della governance globale con iniziative ambiziose e riconosciute nel campo della pace, della sicu-

rezza, dei diritti dell'uomo, della politica umanitaria e della politica estera in materia di migrazione. Il nostro Paese, depositario delle Convenzioni di Ginevra e firmatario dei principali trattati in materia di diritti dell'uomo, di diritto internazionale umanitario e di rifugiati, si è adoperato segnatamente per promuovere il rispetto di questi diritti, in particolare per i gruppi sociali più vulnerabili.

Grazie ad anni di costante impegno e alla collaborazione con partner di punta, la Svizzera ha ottenuto i seguenti risultati:

- L'istituzione del *Consiglio dei diritti dell'uomo* presso le Nazioni Unite a Ginevra e la ripetuta elezione della Svizzera in seno al Consiglio sono uno dei maggiori successi ottenuti dal nostro Paese dalla sua adesione all'ONU. Durante il suo primo mandato (2006–2009), il nostro Paese si è adoperato per fare del Consiglio un'istituzione solida ed efficace. Si è inoltre offerto volontario per essere tra i primi a sottoporsi all'Esame periodico universale, condotto nel 2008. La rielezione, avvenuta nel 2010, consente al nostro Paese di partecipare appieno all'opera di revisione delle attività e del funzionamento del Consiglio condotta nel 2011, a cinque anni di distanza dalla sua istituzione. D'altra parte, l'integrazione nelle procedure operative dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo (OHCHR) dell'*Indice universale dei diritti dell'uomo* (www.universalhumanrightsindex.org), banca dati online sviluppata dal DFAE in collaborazione con l'Università di Berna e offerto all'OHCHR nel 2010, facilita l'accesso alle raccomandazioni internazionali in particolare nell'ottica del secondo ciclo dell'Esame periodico universale, iniziato nel 2011.
- *La Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo* è stata lanciata nel 2006 in virtù di un'iniziativa della Svizzera in comune con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS); nel 2010 era già stata sottoscritta da 108 Stati. L'obiettivo della Dichiarazione consiste nel raggiungere entro il 2015 una diminuzione quantificabile e misurabile della violenza armata. La questione si pone con urgenza, in quanto la violenza armata in ogni sua forma (criminalità, guerre) rappresenta un grave ostacolo agli sforzi di sviluppo. Secondo il PNUS, i costi causati da queste forme di violenza superano ampiamente la somma di denaro consacrata a livello mondiale all'aiuto pubblico allo sviluppo in questo settore. Una conferenza d'esame a livello ministeriale che si terrà a Ginevra a fine 2011, la seconda dal 2008, tratterà un bilancio della situazione. La Svizzera presiede un gruppo di lavoro composto di 14 Paesi e organizzazioni affiliate, incaricato di sensibilizzare i governi sugli effetti negativi e sui costi della violenza armata, di promuovere lo sviluppo di indicatori e la realizzazione di ricerche e di favorire l'integrazione della questione nelle politiche di cooperazione allo sviluppo. Nel 2009, a seguito di una risoluzione adottata nel 2008 su proposta della Svizzera, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha consacrato un rapporto al problema della violenza armata, mentre la Banca mondiale ha formulato raccomandazioni a tale riguardo nel proprio rapporto sullo sviluppo mondiale 2011, consacrato al tema «Conflitti, sicurezza e sviluppo».
- Sempre più spesso missioni di sicurezza sono affidate a società di sicurezza e società militari private, in particolare nei luoghi in cui sono in atto conflitti. Su iniziativa della Svizzera, nel novembre 2010 un gran numero di *società di sicurezza private* di tutto il mondo ha adottato a Ginevra un *codice interna-*

zionale di buona condotta, sulla base del quale queste organizzazioni si impegnano ad operare nel rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Il codice, corredato di regole operative e di un dispositivo di verifica e di responsabilità, è stato elaborato con il concorso della *Académie de droit international humanitaire et des droits humains* e del *Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF)*, due istituzioni partner della Confederazione con sede a Ginevra. Il processo è stato favorito anche dall'appoggio determinante di Stati Uniti e Regno Unito, delle associazioni di categoria e di organizzazioni della società civile.

- Nel 2008, in occasione delle celebrazioni per il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Svizzera ha lanciato l'idea di istituire un'*Agenda per i diritti umani*, intesa a fornire un quadro di riflessione per le attività da svolgere in tale ambito nel prossimo decennio. I lavori sono proseguiti nel 2009 con le ricerche condotte da istituzioni accademiche di vari Paesi. L'iniziativa viene portata avanti con il sostegno di un gruppo di Paesi amici.
- Nel 2007 il DFAE ha lanciato, insieme all'*Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT)*, il progetto *Difendere i difensori dei diritti umani*. L'obiettivo del progetto è svolgere campagne per far conoscere l'operato dei difensori dei diritti umani e per proteggerli, con personalità svizzere nel ruolo di padrino o madrina. L'ultima campagna in ordine di tempo è stata condotta nel marzo 2010 nelle regioni orientali della Repubblica democratica del Congo e ha consentito di documentare i rischi assunti dai difensori dei diritti umani, in maggioranza donne, con il loro impegno a favore delle vittime di violenze sessuali.
- La popolazione civile paga un pesante tributo nei conflitti interstatali che caratterizzano gli inizi del XXI secolo. La Svizzera, depositaria delle Convenzioni di Ginevra, è stata il primo Stato, nel 2009, a dotarsi di una *strategia per la protezione dei civili nei conflitti armati*. Combinando i propri strumenti diplomatici, operativi e giuridici, la Confederazione intende cogliere una duplice sfida: convincere Stati e gruppi armati non statali a rispettare il diritto internazionale nei conflitti e nelle situazioni di violenza armata e intervenire sul terreno operativo per far fronte ai bisogni dei civili nel contesto concreto. La strategia adottata ha consentito alla Svizzera di rafforzare la propria opera di protezione in difesa della categorie più esposte: sfollati, rifugiati, donne e bambini. Il nostro Paese ha anche contribuito a fornire al Segretario generale delle Nazioni Unite e al Consiglio di sicurezza un sistema di sorveglianza e di rapporti sugli ostacoli posti all'accesso all'aiuto umanitario. In Colombia e nel Sudan l'impegno della Svizzera ha consentito di rafforzare gli strumenti di protezione degli attori locali (capi tradizionali, associazioni di vittime, municipalità). Gli sforzi compiuti dal nostro Paese hanno riscosso il plauso del Segretario generale delle Nazioni Unite nel proprio rapporto del 2010 sulla protezione dei civili nei conflitti armati.
- Toccata direttamente dal fenomeno delle migrazioni internazionali, la Svizzera ha partecipato all'elaborazione di nuovi concetti e nuovi strumenti per una migliore gestione delle migrazioni a livello internazionale. Tali concetti e strumenti considerano sia le sfide sia le opportunità insite nel fenomeno migratorio e puntano sul modello del partenariato tra tutti gli attori interes-

sati. Sotto l'egida dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e del DFAE, il nostro Paese ha concluso *partenariati in materia di migrazione* con la Bosnia ed Erzegovina, il Kosovo, la Serbia e la Nigeria. Questi partenariati forniscono al nostro Paese una piattaforma di dialogo con il Paese d'origine dei migranti per discutere delle sfide e opportunità insite nel fenomeno migratorio. Consentono di ricercare soluzioni congiunte che considerino gli interessi di tutte le parti, consistenti ad esempio nella riammissione o in programmi di aiuto al ritorno volontario in patria, misure di lotta contro la tratta di esseri umani, sinergie tra migrazione e sviluppo o possibilità di scambi nel campo della formazione e del perfezionamento. In virtù della propria strategia di *protezione dei rifugiati nella loro regione di provenienza*, la Svizzera aiuta i Paesi di prima accoglienza a rafforzare le loro capacità nazionali di protezione dei rifugiati e a predisporre soluzioni durature a livello locale. D'intesa con diversi uffici federali, e in particolare con la DSC e l'UFM, sono stati realizzati progetti pilota nello Yemen – Paese che accoglie molti rifugiati del Corno d'Africa – e in Siria, dove giunge la maggior parte dei profughi dell'Iraq. A livello multilaterale, la Direzione politica del DFAE competente in materia di sicurezza umana opera da diversi anni in stretta collaborazione con l'UFM e la DSC per intensificare il *dialogo internazionale sulla questione migratoria*. La nomina della Svizzera alla presidenza del Forum mondiale sulle migrazioni e lo sviluppo (FMMD) per il 2011 rappresenta un brillante coronamento di queste attività, in quanto il FMMD è il foro più importante e più autorevole nel settore a livello mondiale.

Insegnamenti

I risultati ai quali ha contribuito la diplomazia svizzera sono tanto più rallegranti perché ottenuti in un contesto politico mondiale caratterizzato, negli ultimi anni, da una polarizzazione non sempre favorevole a una politica costruttiva in materia di sicurezza umana. Le crisi alimentari, finanziarie ed economiche – con le loro ripercussioni e la frequente polarizzazione dei rapporti tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo o tra Stati occidentali e Stati con ideologie di matrice diversa – pongono altrettante sfide alla ricerca di soluzioni globali durature.

I risultati descritti sono stati ottenuti grazie a diversi fattori. Sappiamo per esperienza che sul piano internazionale il nostro Paese gode di una reputazione di imparzialità e di eccellenza nel campo della promozione della sicurezza umana. Attore apprezzato, le sue competenze nel campo della pace sono spesso richieste dalle stesse parti in conflitto. D'altro canto, la Svizzera possiede innegabili *prerogative* nel campo della promozione civile della pace e della sicurezza umana: non appartiene a nessuna alleanza, non ha il potere di imporre soluzioni, non ha trascorsi coloniali e non persegue secondi fini. Grazie alle sue origini storiche, alla sua cultura politica e a una lunga tradizione nel campo dei buoni uffici e del dialogo, dispone inoltre di una riconosciuta esperienza nel campo del funzionamento delle istituzioni democratiche in uno Stato multiculturale. I mandati assunti in qualità di potenza protettrice, e in particolare la rappresentanza degli interessi degli Stati Uniti e della Russia, dimostrano che la Svizzera è vista come intermediario imparziale, fidato, credibile e di sicura indipendenza. Il nostro Paese può inoltre contare su una buona rete di partner governativi e non governativi e sul ruolo di Ginevra come piattaforma internazionale e polo di eccellenza senza eguali. Grazie all'insieme di queste prerogative il nostro Paese è in grado di offrire un importante valore aggiunto nei settori chiave della promozione della pace e della sicurezza umana. Questi specifici vantaggi compara-

tivi consentono alla Svizzera di cogliere le opportunità che si presentano a livello politico.

D'altra parte, il successo di un'iniziativa diplomatica, di un processo di pace o di un dialogo sui diritti dell'uomo è spesso frutto di un impegno di lungo respiro, portato avanti con perseveranza e con l'appoggio di partner fidati. Anche in un contesto generale piuttosto propizio, infatti, chiusure, irrigidimenti e regressioni non sono un fenomeno raro, specialmente durante i processi di pace. Peraltro, si ha spesso modo di constatare che sul terreno si ottengono i migliori risultati quando i diversi strumenti politici di cui dispone la Confederazione, quali la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario, la cooperazione in materia di giustizia e polizia e la politica migratoria, sono utilizzati con la massima coerenza possibile in modo che si rinforzino vicendevolmente. Dobbiamo inoltre ricordare che le iniziative svizzere poggiano anzitutto su persone, ossia su mediatori, esperti o consulenti, altamente qualificate grazie alle quali il nostro Paese può assumere un ruolo di primo piano. Infine, la corretta gestione delle risorse è garantita grazie a un pilotaggio costante, condotto sulla base di principi ben definiti e di indicatori strategici.

La politica in materia di sicurezza umana è un concetto dinamico, che non può essere definito una volta per tutte. La natura attuale dei conflitti armati e i profondi mutamenti che investono il contesto internazionale impongono l'adozione di strategie innovative e ben concepite, l'aggiornamento degli orientamenti e degli strumenti, il rinnovo dei partenariati e un maggior coordinamento tra i vari attori. Tale è il fine del presente messaggio.

2.2 Destinazione dei mezzi del credito quadro

L'impiego delle risorse finanziarie stanziata per il periodo 2008–2012 si è ispirato agli *obiettivi strategici* definiti dal Consiglio federale⁹. Il rapporto particolareggiato e corredato delle cifre sulla destinazione dei mezzi del credito quadro 2008–2012 per ognuno di questi obiettivi è allegato al presente messaggio (cfr. allegato 1).

3 Promozione della sicurezza umana 2012–2016

3.1 Obiettivi, principi e indicatori strategici

Grazie alle risorse di cui chiediamo lo stanziamento, è nostra intenzione realizzare concrete iniziative nel campo della promozione della sicurezza umana e contribuire così alla soluzione dei problemi globali in linea con le priorità della politica estera svizzera.

Con il presente messaggio il Consiglio federale persegue principalmente *sei obiettivi*:

- contribuire alla prevenzione e alla soluzione dei conflitti svolgendo un *ruolo attivo di mediatore o di facilitatore* nell'ambito dei processi di pace e for-

⁹ Messaggio del 15 giugno 2007 concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (FF 2007 4339) e rapporto del Consiglio federale del 25 marzo 2009 in risposta alla lettera della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 3 dicembre 2008 (non pubblicato).

nendo un sostegno alle attività di mediazione in ambiti ad alto valore aggiunto per una pace duratura;

- contribuire sul terreno all’instaurazione e al mantenimento di una pace duratura, e che tenga conto dei bisogni delle popolazioni delle regioni di crisi o in conflitto, attraverso la realizzazione di *programmi efficaci di promozione civile della pace*, comprese misure finalizzate in materia di disarmo;
- contribuire a rafforzare la tutela dei diritti dell’uomo attraverso una *politica dei diritti dell’uomo consolidata e riorientata*, accompagnata da progetti concreti da realizzarsi in Paesi prescelti;
- fornire appoggio alle *missioni multilaterali di promozione della pace e di osservazione elettorale* e a programmi bilaterali con l’invio di specialisti del Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace;
- far avanzare la discussione e la definizione delle politiche globali e regionali in seno all’ONU e ad altri organismi internazionali su tematiche riguardanti la pace, i diritti dell’uomo, il disarmo, l’azione umanitaria e la questione migratoria attraverso *iniziative diplomatiche corredate di misure finalizzate all’attuazione delle medesime*;
- incoraggiare la riflessione innovatrice e la condivisione delle conoscenze, delle esperienze e delle capacità operative per mezzo di *partenariati* conclusi dalla Svizzera con organizzazioni internazionali, universali e regionali, con Paesi con convinzioni affini e con istituzioni del mondo scientifico ed economico e della società civile; questi partenariati producono un effetto moltiplicatore che aumenta l’efficacia delle iniziative assunte.

La Direzione politica del DFAE incaricata di attuare la politica in materia di sicurezza umana intende realizzare questi obiettivi fondandosi sui *nove principi* di condotta strategica e sulle metodologie descritte in appresso. Definerà indicatori di qualità e di quantità atti a garantire un impiego pertinente ed efficace delle proprie risorse.

Primo principio: concentrazione tematica

L’attività del DFAE nel campo della sicurezza umana è principalmente caratterizzata da *sei temi conduttori*, grazie ai quali può contribuire in modo credibile ed efficace alla realizzazione degli obiettivi summenzionati. Per evitare di disperdere le forze, conviene intervenire in un ristretto numero di settori nei quali la Svizzera ha maturato una riconosciuta e apprezzata esperienza, frutto anche di molti anni di attività, che conferisce al suo operato un valore aggiunto rispetto alle attività degli altri Paesi e delle organizzazioni internazionali.

Prima di tutto vi sono quattro temi atti a favorire la prevenzione dei conflitti, la continuità dei processi di pace e la protezione della popolazione civile:

- *pace e sicurezza* (cfr. n. 3.2.1), vale a dire in particolare la questione delle *armi* il cui impiego ha pesanti conseguenze sul piano umanitario, come le mine antiuomo, le armi atomiche, le armi leggere e di piccolo calibro la cui diffusione provoca un aggravarsi della violenza armata; la riforma del settore della sicurezza; *la riflessione internazionale sulle operazioni internazionali di mantenimento della pace*. Riguardo alla questione delle armi leggere, nel 2005 la Svizzera aveva già ottenuto un successo con un’iniziativa diplomatica sfociata nell’adozione da parte dell’Assemblea generale

dell'ONU di uno strumento internazionale per l'identificazione e la tracciabilità delle armi leggere e di piccolo calibro¹⁰. Con il sottotema *fattori religiosi, ideologie e risoluzione dei conflitti*, il nostro Paese mette a disposizione della comunità internazionale un'esperienza unica sviluppata nel corso di anni di lavoro su conflitti in cui questi fattori si intrecciano in modo decisivo. La Svizzera è inoltre molto attiva nell'ambito del sottotema *genere, pace e sicurezza*, in particolare perché impegnata nell'attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza¹¹ e poiché crede fermamente che la sicurezza umana e la pace duratura possano essere conseguite soltanto con il coinvolgimento paritario di donne e uomini in tutti i processi;

- *democrazia, elezioni e ripartizione del potere* (cfr. n. 3.2.2), campo nel quale il nostro sistema politico e la nostra storia conferiscono al nostro Paese grande credibilità;
- *rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità* (cfr. n. 3.2.3); la Svizzera si impegna su questo tema da parecchi anni e ha ottenuto riconoscimento e visibilità sulla scena internazionale. Il suo impegno è perfettamente in linea con la sua tradizione umanitaria, con il suo impegno nella lotta contro l'impunità (Corte penale internazionale) e con il sostegno da essa fornito alla promozione di una pace duratura fondata sulla giustizia;
- *protezione dei civili nei conflitti armati* (cfr. n. 3.2.5); il suo duplice statuto di depositario e di Alta Parte Contraente delle Convenzioni di Ginevra conferiscono al nostro Paese un'autorevolezza e una legittimità particolari nelle attività volte a promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario da parte dei belligeranti.

Vengono in seguito due temi che consentono di *rilevare le grandi sfide globali attuali, di rafforzare la dignità umana e di tener conto del nuovo ruolo assunto dagli attori non governativi, e segnatamente dall'economia privata, nel campo della sicurezza umana*:

- *rafforzamento della promozione e della protezione dei diritti dell'uomo* (cfr. n. 3.2.4); in questo campo la Svizzera lancia da tempo iniziative di primo riguardo coronate da successo e gode di una credibilità che è acquisita anche grazie al suo impegno per il rispetto dei diritti dell'uomo entro i propri confini. Le iniziative lanciate nel campo del sottotema *economia e sicurezza umana* le hanno fatto guadagnare una credibilità particolare. Grazie al suo sistema economico liberale e la presenza di imprese di portata internazionale, il nostro Paese può contare su un'eccellente rete di contatti con tutte le parti interessate. Al contempo corre però il rischio di esporsi a critiche qualora imprese con sede in Svizzera dovessero violare i diritti dell'uomo all'estero;
- *migrazione e lotta contro la tratta di esseri umani* (cfr. n. 3.2.6); la Svizzera ha effettivamente un diretto interesse a garantire che i movimenti migratori si svolgano in modo sicuro e regolare, nel rispetto dei diritti dei migranti e

¹⁰ Strumento internazionale volto a consentire agli Stati di identificare e rintracciare rapidamente e in modo attendibile le armi leggere e di piccolo calibro illecite, approvato l'8 dicembre 2005 dall'Assemblea generale dell'ONU.

¹¹ Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza del 31 ottobre 2000 denominata «Risoluzione su donne, pace e sicurezza», S/RES/1325 (2000).

degli interessi dei loro Paesi d'origine, dei Paesi d'accoglienza e dei Paesi di transito.

Questi temi sono integrati in un gran numero di progetti e programmi geografici, oppure sono oggetto di iniziative diplomatiche promosse dalla Svizzera. La maggior parte di essi è oggetto di un piano d'azione (genere, pace e sicurezza) o di concetti e strategie pluriennali a livello dipartimentale o interdipartimentale (armi leggere, lotta contro le mine, rielaborazione del passato, protezione dei civili ecc.). La competenza del nostro Paese in questi ambiti tematici è stata acquisita in parecchi anni di lavoro e viene continuamente approfondita, sia internamente all'Amministrazione sia in associazione con partner esterni. Per motivi di efficacia e di risorse, il DFAE non intende arrogarsi a titolo esclusivo tutte le competenze tematiche, ma sostiene partner che dispongono di conoscenze specialistiche (istituzioni accademiche, organizzazioni internazionali, fondazioni, ONG) in grado di fornire un ulteriore apporto alle sue competenze.

Secondo principio: concentrazione geografica

Il DFAE concentra e combina le proprie risorse in modo da aumentare l'efficacia delle misure adottate. Si impegna a favore della pace e del dialogo sui diritti dell'uomo scegliendo le zone in conflitto e le regioni con scarso rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario applicando i criteri seguenti:

- *Efficacia*: vi sono buone probabilità che l'impegno della Svizzera contribuisca positivamente ai cambiamenti e dispensi un valore aggiunto fornendo un contributo utile, significativo o addirittura senza eguali alla promozione della pace, dei diritti dell'uomo o del diritto internazionale umanitario?
- *Interessi della Confederazione*: un conflitto o una crisi umanitaria causa ripercussioni economiche, migratorie, in termini di sicurezza, umanitarie, ambientali sulla Svizzera o sulla sua politica di cooperazione allo sviluppo?
- *Rilevanza e domanda*: l'impegno della Svizzera risponde a un bisogno ed è auspicato dalle parti in conflitto o dalla comunità internazionale? Per quanto riguarda i dialoghi sui diritti dell'uomo, il governo del Paese partner dimostra una volontà di riforma?
- *Punti di aggancio e prerogative della Svizzera*: esistono legami storici, politici o economici con la regione in questione? La Svizzera dispone di competenze specifiche particolarmente utili alla risoluzione del conflitto o al rafforzamento dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario?
- *Sinergie*: si possono ottenere effetti sinergici con altre attività della Confederazione, e segnatamente con attività nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, della promozione militare della pace, della protezione dell'ecosistema mondiale o degli sforzi profusi dalle missioni internazionali?
- *Rischio calcolato*: il rischio politico assunto dalla Svizzera è proporzionato ai benefici previsti?

Alla luce di questi criteri, la Svizzera concentrerà ancor più le risorse del nuovo credito quadro sulle regioni che considera di interesse strategico e che rivestono per il nostro Paese una particolare rilevanza dal profilo della stabilità, ossia sul bacino del Mediterraneo (Balcani occidentali, Vicino e Medio Oriente, Nord Africa), sul Caucaso e sull'Asia centrale, con priorità circoscritte nell'Africa subsahariana. Oltre

a questi Paesi e a queste regioni, essa intende occuparsi dei Paesi con i quali conduce un dialogo sui diritti dell'uomo (cfr. n. 3.3.3).

In ciascuno dei Paesi e delle regioni prioritari la Svizzera investirà in linea di massima almeno un milione di franchi all'anno e disporrà sul posto di un consulente per la pace a rinforzo della locale rappresentanza svizzera (ambasciata o ufficio di cooperazione). Il presente messaggio definisce dunque nuove priorità geografiche rispetto al messaggio 2008–2012: oltre a un programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente, la Svizzera realizzerà un programma per la sicurezza umana nell'Africa occidentale e centrale, appoggiandosi sulle proprie reti francofone e sui programmi umanitari o di sviluppo già esistenti per questa regione. D'altro canto, dati gli sviluppi avvenuti nello Sri Lanka negli ultimi anni, questo Paese non fa più parte dei Paesi prioritari (cfr. n. 3.3.2).

La lista dei Paesi e delle regioni prioritari sarà periodicamente riesaminata e aggiornata in base a un'analisi degli sviluppi politici e del margine di manovra disponibile. Per ogni programma è infatti prevista una strategia di disimpegno, fondata su valutazioni periodiche effettuate in funzione dei seguenti criteri:

- *Rilevanza*: i criteri che hanno giustificato l'impegno in un particolare contesto rimangono validi?
- *Stabilità e orizzonte temporale*: in quale fase del processo di trasformazione o di riforma si inserisce l'impegno svizzero? La fase postbellica è sufficientemente stabile? Il rischio di nuovi scoppi di violenza è alto?
- *Efficacia*: gli strumenti svizzeri forniscono un contributo significativo al cambiamento? Il contesto richiede il dispiego di una vasta gamma di strumenti svizzeri o sono sufficienti interventi puntuali? Che cosa si può fare per assicurare al meglio la complementarietà con le attività di altri attori della Confederazione, quali la DSC?
- *Carattere duraturo*: qual è la sorte dei risultati raggiunti e dei progetti svizzeri in caso di disimpegno? Vi sono altri partner in grado di rispondere ai bisogni?
- *Impatto*: la Svizzera può ottenere a medio termine un maggiore impatto sulla sicurezza umana impegnandosi in un altro contesto (regione, Paese)?

Escludendo il programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente, l'impegno geografico dovrebbe assorbire *più della metà dei fondi* disponibili (indicativamente il 55 %). Di questa parte, i tre quarti saranno consacrati ai territori prioritari. Il rimanente quarto andrà ad alimentare programmi pilota realizzati in altre regioni (cfr. n. 3.3.2) e una riserva strategica nel caso si dovesse reagire agli sviluppi dell'attualità e alle opportunità che dovessero presentarsi sul piano politico.

Terzo principio: impiego sinergico di tutti i mezzi disponibili

Nell'ambito delle proprie attività svolte a favore della sicurezza umana, la Confederazione è in grado di coprire l'intero spettro dell'azione politica: dal progetto sul terreno alla definizione in ambito multilaterale di nuove politiche e nuove norme, dalla creazione di meccanismi e istituzioni alle consultazioni e alle iniziative politiche bilaterali, dalla fornitura di consigli, formazione e prodotti della ricerca pura all'invio di esperti. I mezzi di intervento possono essere combinati o scaglionati a dipendenza delle circostanze. Per aumentare gli effetti sinergici, questi mezzi

saranno sempre combinati nella concezione e nella realizzazione dei programmi e delle iniziative svizzere nel campo della sicurezza umana.

Quarto principio: impegno pluriennale

Gli attuali conflitti armati non possono essere risolti durevolmente limitandosi a misure puntuali, isolate, mirate all'ottenimento di risultati immediatamente visibili. Questo vale anche nel campo della promozione dei diritti dell'uomo o quando si tratta di lanciare un'iniziativa diplomatica tematica. Quasi sempre, una politica efficace e credibile implica un impegno a medio termine, indispensabile per creare una base di fiducia e per innescare una dinamica di cambiamento costruttiva. Ciò nondimeno, può capitare che avvenimenti politici inattesi aprano uno spazio a interventi promettenti, o al contrario costringano a operare aggiustamenti o a interrompere ogni attività. Di conseguenza, il DFAE deve disporre di mezzi che gli permettano di pianificare l'impiego delle proprie risorse in modo flessibile, in modo da poter cogliere le opportunità che si presentano e reagire a questo tipo di cambiamenti. Il credito quadro consente di pianificare le attività su un arco pluriennale e di far capo a diversi strumenti in modo flessibile ed efficace. Nella larga maggioranza dei casi, gli impegni si basano su una *strategia a medio termine* che definisce il contenuto delle attività garantendone l'integrazione nel complesso della politica estera della Confederazione (cfr. anche n. 5).

Quinto principio: alte sfere e strumenti di influenza

Il DFAE concentra il proprio impegno sulla collaborazione con gli attori chiave della politica. Nel quadro di uno specifico processo di pace, la sua azione si rivolge anzitutto ai dirigenti delle parti in conflitto, a prescindere dal fatto che questi ultimi agiscono a titolo ufficiale o più informale. Le attività si svolgono grosso modo in due casi su tre con gli attori chiave della politica («track» 1 e 1,5), ma senza trascurare la collaborazione con esponenti e organizzazioni influenti della società civile, che offre spesso punti di aggancio alternativi assai promettenti.

Sesto principio: la Svizzera nel ruolo di protagonista

La Svizzera si definisce protagonista o attore della propria politica quando promuove o realizza un progetto di propria iniziativa. Si definisce coprotagonista o co-attore quando si impegna in modo determinante in veste di partner. Infine, interviene come Paese donatore quando finanzia un'attività senza partecipare alla sua realizzazione.

Il credito quadro consente alla Svizzera di essere anzitutto attore diretto, oppure co-attore influente, della propria politica a favore della sicurezza umana. Gli *impegni finanziari* assunti nell'ambito del credito quadro saranno dunque destinati *in ragione di due terzi* a progetti in cui la Svizzera svolge un ruolo di attore o di co-attore.

Settimo principio: dimensione di genere, ruoli maschili e femminili

Le attività di promozione della sicurezza umana devono essere concepite e realizzate tenendo conto dei ruoli e dei bisogni specifici di donne e uomini e puntando a una partecipazione paritaria delle donne alla promozione della pace e della sicurezza umana. Con questo spirito, si punta a un'equilibrata rappresentanza dei sessi anche nella scelta degli esperti inviati. In futuro il 60 per cento degli impegni dovrà tener conto in modo mirato della dimensione specifica di genere.

Ottavo principio: orientamento verso la prevenzione dei conflitti armati e della violenza armata

Se a prima vista sembra ovvio che prevenire i conflitti armati e altre situazioni di violenza sia meglio che cercare rimedi quando è ormai troppo tardi, la comunità internazionale è ancora ben lungi dal conoscere una vera e propria cultura della prevenzione. Premesso questo, la prevenzione è più efficace e ha un prezzo di gran lunga inferiore dal punto di vista umano, sociale, economico e politico rispetto alla reazione con i mezzi dell'aiuto d'urgenza, le misure di mantenimento della pace, la ricostruzione e il consolidamento della pace.

L'importanza della prevenzione ha assunto nuovi contorni nel corso dell'ultimo decennio, alla luce dei rischi creati dagli Stati in condizioni di precarietà (nei quali trovano terreno fertile ad esempio il terrorismo e la criminalità organizzata o dai quali la crisi può estendersi agli Stati limitrofi), e del costo comprovato dell'inerzia a livello di prevenzione, che ad esempio influisce negativamente sullo sviluppo o richiede molteplici missioni di mantenimento della pace. L'insorgere di nuovi fattori di rischio, come i mutamenti climatici e il degrado ambientale, rende ancora più urgente l'impegno nella prevenzione dei conflitti armati e delle altre situazioni di violenza.

La Confederazione intende contribuire al *rafforzamento delle strutture regionali, nazionali e internazionali destinate alla prevenzione dei conflitti armati e delle altre situazioni di violenza*, intervenendo a tre livelli: in primo luogo, puntando a migliorare l'efficacia delle strutture e dei meccanismi internazionali e regionali di prevenzione, in secondo luogo favorendo lo sviluppo di meccanismi nazionali e locali di risoluzione pacifica dei conflitti (in particolare con progetti a livello bilaterale) e in terzo luogo impegnandosi con prontezza e coerenza in caso di crisi (diplomazia preventiva). Per agire in modo efficace è assolutamente indispensabile ricercare sinergie, sviluppare strategie comuni e combinare i vari strumenti di prevenzione attraverso l'azione congiunta di tutti gli attori rilevanti della Confederazione, in particolare nel campo della pace, dello sviluppo, della sicurezza e del diritto internazionale. In effetti la prevenzione richiede contemporaneamente un impegno a lungo termine sulle cause originarie dei conflitti armati e risposte a corto e medio termine che agiscano sulla dinamica dei conflitti armati e della violenza armata.

In pratica la Confederazione attiverà tutti gli strumenti di cui dispone – dalla lotta contro la proliferazione delle armi ai programmi di promozione civile della pace, dal sostegno al rafforzamento dello Stato di diritto e della democrazia alla partecipazione alle missioni di pace internazionali, dalla reintegrazione degli ex combattenti alla ricostruzione –, combinandoli e adeguandoli in modo tale da fornire un attivo contributo alla prevenzione di nuovi conflitti armati o di altre situazioni di violenza. Inoltre, intende continuare a impegnarsi per rafforzare le capacità e accertare le responsabilità dei vari attori governativi e non governativi in questo ambito, sul piano globale, regionale, nazionale e locale.

Nono principio: dialogo per la promozione della sicurezza umana

Storicamente, una delle prerogative della Svizzera consiste nella sua capacità di promuovere il dialogo in quanto interlocutore fidato e credibile. La capacità di gettare ponti tra opposte fazioni assume una grande importanza soprattutto in un contesto di tensioni internazionali. Il dialogo si è sin qui rivelato uno strumento particolarmente utile nell'ambito della politica estera della Svizzera: ha consentito al

nostro Paese di conseguire brillanti successi e di conquistare il proprio posto in seno alla comunità internazionale.

Negli ultimi anni il nostro Paese ha promosso il dialogo nei consessi internazionali, nei propri rapporti con gli altri Stati e nell'ambito delle proprie attività sul terreno, sia per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo sia per promuovere la pace. In avvenire la Svizzera intende potenziare ulteriormente questo utile strumento.

Oltre a questi nove principi, la Svizzera, che sottoscrive gli standard internazionali, nella realizzazione dei suoi obiettivi terrà conto in particolare anche dei Dieci principi per l'impegno internazionale a favore degli Stati fragili e nelle situazioni di fragilità definiti dal Comitato OCSE per l'aiuto allo sviluppo (CAS), per quanto applicabili all'azione politica e diplomatica¹².

3.2 Temi

La Svizzera concentra il proprio operato su sei ambiti tematici nei quali dispone di provate e riconosciute competenze, grazie alle quali può fornire un importante valore aggiunto nel confronto internazionale.

3.2.1 Pace e sicurezza

3.2.1.1 Architetture di pace internazionali e nazionali

Pace, sicurezza, diritti dell'uomo e sviluppo sono aspetti indissolubilmente legati: l'ONU, l'UE, l'OSCE, l'OCSE, la NATO e altri organismi e attori tendono sempre più ad adottare un approccio olistico nell'affrontare le sfide in questo campo. Assistiamo ad esempio alla costituzione di una vera e propria *architettura istituzionale per il consolidamento della pace (peacebuilding architecture)*, allo sviluppo di strategie integrate e globali e a importanti lavori di riforma per l'adeguamento delle istituzioni esistenti. La Svizzera sostiene attivamente questi sviluppi adoperandosi in particolare negli ambiti seguenti:

Fornisce un sostanziale contributo ai lavori internazionali riguardanti il *consolidamento della pace in ambito multilaterale*, presentando all'ONU e in altri consessi internazionali proposte su temi quali la coerenza e il coordinamento dell'impegno internazionale e le buone prassi. Pur seguendo un approccio integrato a livello

¹² I principi adottati nell'aprile 2007 dal CAS/OCSE sono i seguenti:

Primo: partire dal contesto

Secondo: non nuocere

Terzo: perseguire come obiettivo fondamentale il rafforzamento dello Stato

Quarto: dare precedenza alla prevenzione

Quinto: riconoscere che esiste una serie di legami tra obiettivi politici e obiettivi in materia di sicurezza e di sviluppo

Sesto: promuovere la non discriminazione come fondamento di una società stabile e senza emarginazioni

Settimo: schierarsi secondo le priorità locali in funzione del contesto

Ottavo: intendersi sui meccanismi concreti di coordinamento dell'azione degli attori internazionali

Nono: agire rapidamente... ma rimanere impegnati abbastanza a lungo da avere speranze di successo

Decimo: evitare di creare sacche di emarginazione.

nazionale (*whole of government approach*), il nostro Paese si adopera anche nella ricerca di soluzioni alle sfide che si presentano nell'ambito del mantenimento della pace, che presentano stretti legami con la questione del mantenimento della pace.

La natura degli attuali conflitti, che spesso hanno carattere interstate e si svolgono in contesti fragili, complica sempre più le *missioni internazionali di mantenimento della pace (peacekeeping missions)*. Queste missioni richiedono l'intervento coordinato e complementare dei diversi elementi impegnati. L'ONU si sforza dunque, quando le circostanze lo permettono, di integrare risorse civili e militari nell'ambito delle cosiddette *missioni integrate*. Anche l'UE adotta questo approccio. La Svizzera continuerà a partecipare alle attività concettuali e operative in questo campo e a missioni specifiche sul terreno. L'ONU e la Svizzera in particolare hanno dunque condotto una serie di riflessioni sul raggruppamento delle risorse civili e militari nell'ambito delle cosiddette missioni integrate.

Il tema della *riforma del sistema di sicurezza (RSS)* fornisce da una decina d'anni un quadro per la realizzazione di riforme nei settori delle forze armate, della polizia, delle dogane, della giustizia, delle attività informative e del controllo di queste istituzioni da parte del Parlamento e della società civile. Gli attori internazionali hanno integrato la questione nei loro programmi di cooperazione in materia di pace, di sviluppo e di diritti dell'uomo. Anche il nostro Paese, che si distingue per il funzionamento esemplare dei sistemi di sicurezza in uno Stato a struttura decentrata, ha integrato la questione nelle proprie politiche. Grazie al Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra (DCAF), il nostro Paese può contare in tale ambito su un partner competente, esperto e riconosciuto nel mondo intero.

Il *disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione* degli ex combattenti si rivelano spesso fattori essenziali per il consolidamento della pace. Questo ambito ingloba aspetti che toccano la politica di sviluppo, la politica in materia di sicurezza e la politica umanitaria. La Svizzera continuerà a promuovere le basi di questi tre aspetti nei negoziati di pace e nei programmi di consolidamento della pace nei quali si impegnerà.

3.2.1.2 Disarmo e non proliferazione per la pace e la sicurezza umana

Da quando nel 1999 è entrata in vigore la Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento di *mine antiuomo* e sulla loro distruzione (Convenzione di Ottawa) sono stati compiuti passi da gigante, ma molto resta ancora da fare: 39 Stati firmatari devono ancora procedere alla bonifica di campi minati. La Svizzera partecipa alla distruzione delle scorte, ai programmi di sminamento, alle campagne di sensibilizzazione sui pericoli delle mine e all'assistenza alle vittime. Sostiene il Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra (CIDHG), principale centro di competenza in materia di lotta contro le mine e sede dell'unità di appoggio agli Stati contraenti della Convenzione di Ottawa. Si adopera in favore della ratifica universale della Convenzione e per ottenere il rispetto del divieto delle mine antiuomo da parte dei gruppi armati non governativi. Il nostro Paese si impegna per la soluzione degli impellenti problemi umanitari causati da altri *residui bellici esplosivi*, tra cui le munizioni a grappolo. Nel 2011 la *Convenzione sulle munizioni a grappolo* (Convenzione di Oslo) sarà sottoposta al

Parlamento per ratifica. Globalmente, i provvedimenti adottati per l'attuazione delle Convenzioni di Ottawa e di Oslo sono strettamente connessi. Peraltro, sarà adeguata anche l'attuale Strategia anti-mine della Confederazione, per includervi segnatamente gli aspetti legati ai residuati bellici esplosivi e alle munizioni a grappolo.

Le armi leggere e di piccolo calibro mietono ogni anno centinaia di migliaia di vite umane. Possono essere procurate e utilizzate facilmente. La diffusione illecita e l'impiego abusivo di questo tipo di armi compromettono gravemente la sicurezza umana, prolungano e intensificano i conflitti e ostacolano il progresso sociale ed economico. Sin dalla fine degli anni 1990 la Svizzera si impegna attivamente nella lotta contro il commercio illecito e l'impiego abusivo di armi leggere e di piccolo calibro, sia a livello internazionale sia nel contesto dell'ONU, e dal 2008 si basa su una strategia che sarà ora adeguata per il periodo 2012–2015. Il nostro Paese sostiene lo *Small Arms Survey* di Ginevra (SAS), principale centro di competenza per questo tipo di armi, e ha dato vita a un'iniziativa per la diminuzione della violenza armata e delle sue conseguenze sullo sviluppo socioeconomico (cfr. n. 3.3.5).

Nel contesto dell'ONU la Svizzera partecipa attivamente ai negoziati per la conclusione di una convenzione relativa al commercio delle armi classiche, denominata *trattato sul commercio di armi* (TCA). Il TCA istituirà norme internazionali comuni giuridicamente vincolanti che disciplineranno l'importazione, l'esportazione e i trasferimenti internazionali di queste armi. L'obiettivo del trattato consiste nell'impedire il commercio illegale di armi, che in particolare in Africa alimenta conflitti nel cui ambito vengono gravemente violati i diritti dell'uomo e il diritto umanitario, ostacolando lo sviluppo sostenibile. Nel quadro di questi negoziati la Svizzera mette a disposizione una profonda esperienza, giacché conosce una legislazione e una prassi severe in materia di controllo delle esportazioni di armi, vanta una tradizione umanitaria di lunga data e possiede conoscenze pratiche nel campo della politica di pace e dei diritti dell'uomo.

Nel rapporto sulla politica estera 2010¹³ e nel rapporto sulla politica di sicurezza 2010¹⁴, il Consiglio federale annuncia che la Svizzera si impegnerà maggiormente nel campo del *disarmo, del controllo degli armamenti e della non proliferazione*. Il disarmo nucleare costituirà un indirizzo prioritario (cfr. n. 3.3.5). In effetti, l'impegno politico a favore del disarmo rappresenta il complemento naturale di una politica attiva di promozione della pace. Tale impegno persegue lo stesso obiettivo costituzionale perseguito dalla promozione civile della pace, vale a dire la convivenza pacifica dei popoli, e contribuisce in misura significativa al rafforzamento della sicurezza umana. Il tema del disarmo e del controllo degli armamenti è oggi caratterizzato sia da ardue sfide sia dall'emergere di nuove opportunità che vanno colte per compiere progressi attesi da tempo.

Se fino ad oggi la Svizzera si è impegnata con particolare intensità per far eliminare determinate armi convenzionali che hanno un impatto devastante sulla popolazione civile (mine, armi leggere ecc.), essa non ha fatto altrettanto per quanto concerne il disarmo in generale (armi di distruzione di massa, armi pesanti classiche e relativa proliferazione), campo in cui un impegno più chiaro si rivela necessario e opportuno. Grazie alla sua solida esperienza in materia di buoni uffici e di iniziative diplomatiche, la Svizzera occupa una posizione particolarmente privilegiata per

¹³ Rapporto del 10 dicembre 2010 sulla politica estera 2010 (FF 2011 927).

¹⁴ Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010 sulla politica di sicurezza della Svizzera (FF 2010 4511).

assumere un ruolo di spicco in questo settore. D'altronde, coltiva buoni rapporti praticamente con tutti i Paesi, grandi potenze comprese. La sua tradizione umanitaria e la sua neutralità perpetua significano non aggressione ed estraneità a qualsiasi alleanza militare. Infine, non possiede armi di distruzione di massa e sostiene la dottrina del ruolo difensivo delle forze armate. L'attuale credito quadro fornisce importanti risorse (1 milione di franchi nel 2011) da stanziare annualmente a questo settore. Con questo impegno diamo seguito al postulato 09.3003 depositato il 19 gennaio 2009 dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati («Strategia globale in materia di promovimento della pace e di disarmo»). Avendo adottato il postulato il 25 febbraio 2009 (cfr. allegato 2), con il presente messaggio chiediamo che esso sia tolto di ruolo. Considerate le risorse stanziare con il presente credito quadro, non riteniamo opportuno proporre un nuovo credito quadro per il finanziamento aggiuntivo dell'impegno svizzero in materia di disarmo, di controllo degli armamenti e di non proliferazione.

3.2.1.3 Genere, pace e sicurezza

La politica della Svizzera nel campo della sicurezza umana poggia su due constatazioni di principio: 1. i conflitti armati e la violenza armata non colpiscono allo stesso modo donne e uomini; 2. la sicurezza umana e la pace duratura possono essere conseguite soltanto con il coinvolgimento paritario di donne e uomini in tutti i processi. Per tale ragione, affinché abbia successo, la politica di pace deve essere concepita tenendo conto dei ruoli e dei bisogni specifici di donne e uomini. La risoluzione 1325 (S/RES/1325) relativa a donne, pace e sicurezza adottata il 31 ottobre 2000 dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite definisce le esigenze in questo campo. Fa obbligo agli Stati, alle parti coinvolte in un conflitto armato e a tutti gli attori impegnati nella promozione della pace di:

- promuovere una maggiore partecipazione delle donne alla promozione della pace;
- prevenire la violenza specifica di genere e salvaguardare esigenze e diritti di donne e ragazze durante e dopo i conflitti armati;
- integrare una prospettiva di genere in tutti i progetti e programmi di promozione della pace.

Di recente questi aspetti sono stati approfonditi con l'adozione di diverse risoluzioni successive. La risoluzione 1820 del Consiglio di sicurezza in particolare è consacrata alla prevenzione degli atti di violenza sessuale, alla lotta contro l'impunità degli autori di tali atti e alla tutela dei diritti di donne e ragazze. La risoluzione 1888 istituisce tra l'altro un posto di rappresentante speciale incaricato di lottare contro le violenze sessuali perpetrate durante i conflitti armati.

Nel 2007 la Svizzera è stata uno dei primi Paesi a elaborare un piano d'azione nazionale volto ad assicurare la sistematica integrazione nella propria politica di promozione della pace delle esigenze complesse e trasversali formulate in queste risoluzioni. La seconda tappa dell'attuazione (2010–2012) è stata avviata nell'ottobre 2010. L'attuazione degli obiettivi formulati nelle suddette risoluzioni sarà oggetto di una valutazione periodica i cui risultati saranno consegnati in un rapporto sui progressi compiuti.

Una delle misure concrete adottate per documentare l'inclusione dell'approccio integrato specifico di genere (*gender mainstreaming*) nei programmi e progetti realizzati nel campo della promozione della sicurezza umana consiste nel ricorso a un indicatore «genere» nelle richieste di approvazione di crediti. Questo indicatore consentirà la valutazione continuata della dimensione «genere» lungo i flussi finanziari connessi alle attività condotte nel campo della sicurezza umana (*gender responsible budgeting*).

3.2.1.4 Fattori religiosi, ideologie e risoluzione dei conflitti

I fattori religiosi e politici sono elementi chiave che devono essere considerati nella soluzione di molti conflitti odierni. Il DFAE lavora fianco a fianco con partner in Svizzera e all'estero su conflitti nei quali questi diversi fattori si mescolano in modo determinante. Nel proprio agire adotta un approccio neutrale dal profilo religioso e confessionale, che non squalifica i suoi interlocutori imponendo un'interpretazione del loro comportamento o dei loro atteggiamenti. Il DFAE non si limita ai conflitti in cui l'estremismo islamico assume un ruolo rilevante, benché tale estremismo susciti attualmente una grande attenzione nel mondo intero, ma affronta anche problemi politici nei quali giocano un ruolo aspirazioni nazionaliste o tendenze radicali di movimenti di matrice religiosa.

A fianco di altre iniziative concrete a favore della trasformazione dei conflitti generati dallo scontro tra sistemi di valori o ideologici diversi, troverà ancora posto l'impegno in seno all'Alleanza delle civiltà delle Nazioni Unite e progetti di dialogo su questioni di interesse comune intesi a instaurare la fiducia tra attori politici laici e a ispirazione religiosa, o tra attori politici di confessioni diverse.

3.2.2 Democrazia, elezioni e ripartizione del potere

L'abuso di potere e il dirottamento delle risorse all'interno di uno Stato sono generalmente legati a un sistema politico che non conosce né la ripartizione del potere né un sistema di controllo efficace. La rarità degli avvicendamenti al potere e processi elettorali iniqui, la repressione dell'opposizione, la discriminazione delle minoranze e la corruzione sono anch'essi fenomeni tipici di questi sistemi.

La Svizzera è la più antica democrazia al mondo e in virtù di questo è ben posizionata per contribuire, nell'ambito della politica in materia di sicurezza umana e di cooperazione allo sviluppo, al rafforzamento delle strutture e dei processi democratici. Per quanto riguarda le attività svolte a favore della sicurezza umana, per fornire un sostegno riconoscibile e duraturo ai processi di democratizzazione occorrono ingenti risorse finanziarie e umane. Il presente messaggio prevede pertanto un aumento delle risorse stanziato a sostegno della democratizzazione. Tali risorse saranno destinate alla realizzazione di attività inserite nel quadro di specifici processi di pace oppure saranno devolute per sostenere altri attori attivi sul fronte della prevenzione operativa dei conflitti (a breve e medio termine).

In questa cornice, la Svizzera continuerà anche in futuro a fornire il proprio appoggio per la preparazione e lo svolgimento di elezioni, per la prevenzione dei conflitti elettorali e per l'elaborazione di costituzioni e a offrire la propria consulenza in materia di federalismo e di ripartizione del potere. Il nostro Paese intende valoriz-

zare meglio la propria collaudata esperienza nazionale in materia di federalismo, un federalismo promotore delle minoranze linguistiche e culturali. Tuttavia, non esiste una formula magica per l'instaurazione di strutture politiche e perciò la competenza svizzera deve essere impiegata con criterio e orientarsi in funzione dei bisogni specifici di una data società.

Prevenire i conflitti elettorali

Se sono organizzate in modo corretto e si svolgono in completa trasparenza, le elezioni hanno un effetto stabilizzatore. Tuttavia, i processi elettorali possono anche generare violenza minacciando la pace e la democrazia, specialmente negli Stati fragili.

Da alcuni anni la Svizzera offre i propri servizi specialistici per la prevenzione dei conflitti elettorali. Si impegna nell'analisi sistematica dei fattori di conflitto connessi alle elezioni e partecipa al dibattito internazionale per lo sviluppo di misure di prevenzione. Esperti svizzeri di Cantoni e Comuni mettono a disposizione le loro conoscenze specialistiche. L'impegno in questo settore deve essere intensificato, in particolare incentrandolo maggiormente sul miglioramento del contesto e dell'organizzazione delle elezioni e ricorrendo tra l'altro ai seguenti strumenti: offerta di conoscenze specialistiche per revisioni del quadro giuridico delle elezioni, che deve essere non discriminatorio e atto a impedire le frodi, promozione dei meccanismi di trasparenza atti a rafforzare la fiducia nel processo elettorale, facilitazione del dialogo tra partiti politici e commissione elettorale per chiarire le regole di voto e promuoverne il rispetto. Tuttavia, la scelta degli strumenti adeguati deve sempre essere operata in funzione dei bisogni e del contesto. Il coordinamento con altri servizi e organizzazioni è indispensabile per poter offrire un programma di aiuto completo che faccia fronte a tutte le necessità, e per evitare che le elezioni in Paesi in cui la Svizzera è impegnata non risultino destabilizzanti ma promuovano la democrazia, i diritti dell'uomo e la pace.

3.2.3 Rielaborazione del passato e prevenzione delle atrocità

I conflitti armati originano spesso gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario, anzitutto ai danni della popolazione civile. Queste violazioni lasciano profonde cicatrici nel tessuto sociale e causano spesso l'insorgere di nuovi conflitti.

Per continuare a promuovere la trasformazione dei conflitti in una pace duratura, la Confederazione ha costituito una task force interdipartimentale per la rielaborazione del passato e la prevenzione delle atrocità. La Svizzera si impegnerà affinché gli accordi di pace comprendano sistematicamente misure di lotta contro l'impunità, di riconciliazione e di ripristino dello Stato di diritto. Combinando misure quali l'istituzione di commissioni di inchiesta o di verità e riconciliazione, la creazione di tribunali ad hoc, l'approntamento di programmi di riparazione e di riabilitazione delle vittime o la riorganizzazione delle forze di sicurezza, fornirà un concreto appoggio alle società che escono da conflitti armati affinché sia adottato un approc-

cio olistico per la rielaborazione del passato e siano istituite misure di lotta contro l'impunità, e per meglio garantire che i conflitti non abbiano a ripetersi. Con questo impegno la Svizzera sosterrà concretamente gli sforzi dei governi e degli attori delle società civili, tenendo conto degli aspetti di genere, per ritrovare le persone scomparse (esumazioni), sostenere le famiglie delle vittime, proteggere gli archivi che documentano le violazioni dei diritti dell'uomo e assicurare la durata reintegrazione degli ex combattenti. Per quanto riguarda la lotta contro l'impunità, il nostro Paese opererà ispirandosi ai pertinenti principi internazionali, che offrono un quadro strategico di riferimento per l'adozione di misure incentrate sui diritti delle vittime e sugli obblighi degli Stati in materia di verità, giustizia, riparazione e garanzia del non ripetersi delle violazioni (i cosiddetti «*principi Joinet*»).

Sul *piano bilaterale*, la Svizzera continuerà a sostenere numerose iniziative con consulenze, accompagnamento tecnico e politico e aiuti finanziari, segnatamente in Guatemala (p.es. a favore della Commissione internazionale contro l'impunità), in Colombia (Gruppo di memoria storica della Commissione nazionale di riparazione e riconciliazione), nei Balcani occidentali (p.es. ricerca di persone scomparse), nel Caucaso e nella regione dei Grandi Laghi.

Il genocidio, perpetrato nell'intento di sopprimere un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, è un crimine che la comunità internazionale ha il dovere di prevenire e/o far cessare. La Svizzera continuerà a impegnarsi nella prevenzione dei genocidi e delle altre atrocità di massa. In particolare, continuerà a partecipare all'organizzazione di forum regionali in tutti i continenti, per creare una vasta rete di pubblici funzionari di alto rango incaricati di istituire meccanismi di allerta precoce nei rispettivi Paesi. D'altro canto, continuerà ad associarsi alle attività del Forum internazionale sull'olocausto e a sostenere le attività dell'ufficio dei Rappresentanti speciali del Segretario generale delle Nazioni Unite per la prevenzione dei genocidi e delle altre atrocità di massa.

3.2.4 Promozione e tutela dei diritti dell'uomo

La politica svizzera nel campo dei diritti dell'uomo segue tre principali orientamenti tematici: la tutela e la promozione dei diritti civili e politici fondamentali, la tutela e la promozione di determinati diritti economici, sociali e culturali e la tutela dei diritti delle persone vulnerabili. Questo impegno è associato all'integrazione dei diritti dell'uomo in altri ambiti politici (*mainstreaming*) e al rafforzamento delle istituzioni internazionali preposte alla tutela e alla promozione dei diritti dell'uomo come pure alle iniziative condotte in collaborazione con il settore privato.

Difesa e promozione dei diritti civili e politici

Il *diritto alla vita* è il primo di tutti i diritti dell'uomo. La Svizzera si adopera per l'instaurazione di una moratoria universale per la pena di morte, come tappa verso la sua abolizione. Dalla fine del 2011 ospiterà a Ginevra il segretario della nuova Commissione internazionale contro la pena di morte. Parallelamente domanda ai Paesi che conservano ancora tale tipo di sanzione di rispettare i principi minimi del diritto internazionale, in particolare di non giustiziare minorenni e malati di mente.

Il *divieto della tortura* non tollera alcuna deroga. La lotta contro il terrorismo non intacca minimamente la validità di questo divieto assoluto. Nel quadro dei propri rapporti bilaterali e multilaterali la Svizzera pone l'accento sulla prevenzione sin

dall'inizio dell'incarcerazione e su un controllo regolare delle condizioni di detenzione da parte di osservatori indipendenti. Incoraggerà gli Stati ad aderire al quadro legale esistente e continuerà in particolare a sostenere il mandato del Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

La *libertà di espressione* è un elemento essenziale di qualsiasi società che rispetti i diritti fondamentali ed è il principio basilare di qualsiasi democrazia. La Svizzera continuerà a impegnarsi in questo campo opponendosi con decisione alle velleità avanzate da taluni Paesi per la limitazione della libertà di espressione e di opinione e dando voce alla società civile laddove questa ne difetta o ne è privata.

Difesa e promozione dei diritti economici, sociali e culturali

I *diritti economici, sociali e culturali* meritano di essere sviluppati, tanto più di fronte al processo di globalizzazione e al suo impatto sociale e in considerazione delle conseguenze generate dalle crisi finanziarie ed economiche. Questi diritti occupano pertanto un posto di riguardo nell'agenda del Consiglio dei diritti dell'uomo e sono al centro degli Obiettivi di sviluppo del Millennio.

La Confederazione continuerà a impegnarsi a livello internazionale, in particolare per il riconoscimento universale del *diritto all'acqua e ai servizi igienici*. Per quanto concerne il *diritto al cibo*, si impegna a favore di un accesso non discriminatorio al cibo, in special modo a favore dei gruppi vulnerabili; a tal fine occorrerà segnatamente chiarire le questioni di accesso alle terre. In materia di *diritto alla salute*, continuerà a incoraggiare la considerazione dei fattori socioeconomici onde permettere agli individui di vivere in buona salute vegliando in particolare sul rispetto di altri diritti dell'uomo, quali il diritto di accedere a fonti di acqua potabile e il divieto di ogni forma di discriminazione.

Rafforzamento dei diritti dell'uomo dei gruppi vulnerabili

I *diritti della donna* sono una componente integrante dei diritti fondamentali dell'individuo. Per questa ragione il rafforzamento di tali diritti, e in particolare la questione dell'infibulazione e delle mutilazioni genitali femminili, è una delle priorità della politica svizzera.

Nell'ambito dei *diritti del fanciullo*, la Confederazione concentrerà ancora la propria attività nel campo della sicurezza umana innanzitutto sulla protezione di questi diritti nei conflitti armati. Continuerà a offrire il proprio sostegno politico e finanziario all'Ufficio della Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i bambini e i conflitti armati. D'altro canto, appoggerà un'iniziativa intesa a imporre ai gruppi armati non governativi il rispetto della normativa internazionale. Parteciperà ai negoziati preliminari in vista dell'elaborazione di un Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo per istituire un sistema di denuncia individuale, consacrando particolare attenzione alle questioni di fondo, tra cui la definizione delle persone o istituzioni che possono intervenire in nome dei bambini i cui diritti vengono violati.

Gli sforzi internazionali del nostro Paese nel settore della protezione *delle minoranze* si fondano sulla convinzione che il rispetto del principio di non discriminazione e l'uguaglianza dei diritti, la protezione e la promozione dell'identità culturale, religiosa e linguistica delle persone appartenenti a minoranze nazionali e la loro partecipazione alla vita politica e sociale favoriscano la stabilità e la prosperità all'interno di uno Stato e contribuiscano in modo significativo a prevenire i conflitti. La Sviz-

zera sostiene, tanto a livello politico e diplomatico quanto a livello di società civile, garantendo un appoggio specialistico, tecnico, metodologico e finanziario, i processi di trasformazione dei conflitti che insorgono ad esempio per questioni di ripartizione del potere tra maggioranza e minoranza e continuerà a impegnarsi in favore del rafforzamento delle vigenti norme internazionali che proteggono le minoranze.

I *difensori dei diritti umani* assumono un ruolo cruciale nella promozione e nella protezione dei diritti dell'uomo. In molti Paesi la loro attività è ostacolata da restrizioni alla libertà di associazione, di riunione e di espressione; talvolta rischiano addirittura la morte. La Svizzera si adopererà in favore dei difensori dei diritti umani, in particolare intercedendo per loro nei Paesi dove sono perseguiti dalle autorità, e proporrà ad alcuni difensori di accettare la protezione di personaggi svizzeri di spicco.

In molti Paesi le persone *lesbiche, gay, bisessuali e transessuali* (LGBT) sono ancora oggetto di molteplici discriminazioni in diversi ambiti della loro vita. Non di rado queste persone rischiano di essere arrestate, torturate e in certi Paesi addirittura giustiziate. La Svizzera intende pertanto partecipare all'opera di sensibilizzazione e alle indispensabili discussioni, per gettare un ponte tra opposte concezioni, difendendo il principio secondo cui i diritti dell'uomo valgono per tutti gli esseri umani, a prescindere dalle tendenze sessuali o dall'identità sessuale.

Mainstreaming: integrazione dei diritti dell'uomo

La graduale integrazione della dimensione dei diritti dell'uomo (*mainstreaming*) nella definizione e nell'attuazione delle politiche perseguite in altri campi contribuisce a migliorare la coerenza della nostra politica estera. Occorre continuare con la formazione dei collaboratori dell'Amministrazione federale in materia di diritti dell'uomo, creare strutture istituzionali di sensibilizzazione e di formazione e promuovere la proficua collaborazione tra uffici e una maggiore coerenza. La collaborazione con il nuovo Centro svizzero di competenza per i diritti umani e il sostegno concesso a suo favore favorirà questo impegno.

Rafforzamento delle istituzioni

Oltre a queste priorità, il nostro Paese intende adoperarsi per il rafforzamento delle istituzioni nazionali e internazionali preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'uomo, tradizionale aspetto saliente della politica svizzera.

Sul *piano nazionale*, il 1° luglio 2009 il nostro Collegio ha deciso di lanciare un progetto pilota per l'acquisto di servizi presso un centro di competenza universitario nel campo dei diritti dell'uomo. Il centro ha il compito di rafforzare le capacità di attuazione dei diritti dell'uomo in Svizzera. A tal fine, proporrà ai propri utenti informazioni, consigli, strumenti e piattaforme di dialogo. Queste prestazioni saranno destinate non solo alla Confederazione ma anche a Cantoni e Comuni e alle imprese private che ricorreranno ai suoi servizi. La Confederazione provvederà al finanziamento di base (coperto per i due terzi dal DFAE e per un terzo dal DFGP), a concorrenza di un importo annuo di un milione di franchi concesso per un quinquennio a partire dal 2011. Un comitato di pilotaggio interdipartimentale controllerà l'impiego di questo contributo.

Centro svizzero di competenza per i diritti umani

Presieduto dall'Università di Berna, il *Centro di competenza svizzero per i diritti umani* è formato da un consorzio delle università di Berna, Friburgo, Neuchâtel e Zurigo in partenariato con l'Istituto universitario Kurt Bösch di Sion, l'Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale di Lucerna e l'associazione Human-rights.ch (MERS).

L'attività del Centro ruoterà attorno a temi d'attualità in Svizzera e sui quali negli ultimi anni sono state emanate raccomandazioni da organismi internazionali, ossia su polizia e giustizia, infanzia e gioventù, migrazioni, questioni istituzionali, politica di genere, economia e diritti dell'uomo.

Dopo quattro anni, l'operato e i risultati del Centro saranno sottoposti a una valutazione che fornirà al Consiglio federale gli elementi necessari per decidere in merito al suo avvenire.

In seno alle *Nazioni Unite*, la Svizzera porta avanti la propria politica in materia di diritti umani principalmente nel Consiglio dei diritti dell'uomo, nella terza Commissione dell'Assemblea generale a New York e per mezzo di un partenariato concluso con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo. Il consolidamento del Consiglio dei diritti dell'uomo, l'accresciuto ricorso ai suoi strumenti e una maggiore considerazione delle sue competenze sono i principali obiettivi dell'attività della Svizzera. Il nostro Paese si impegnerà per ottenere il rispetto delle raccomandazioni dell'Esame periodico universale, per difendere l'indipendenza delle procedure speciali e per dotare di mezzi adeguati l'Ufficio del Presidente del Consiglio. Con il suo approccio pragmatico, costruttivo e aperto, la Svizzera può contribuire alla distensione dei rapporti tra fazioni politiche e alla ricerca di soluzioni consensuali in seno al Consiglio. Per poter continuare a svolgere questo ruolo a più lungo termine, il nostro Paese potrebbe ricandidarsi al Consiglio per il mandato 2013–2016. La Svizzera intende inoltre incoraggiare la riforma degli organi statutari nell'ottica di un loro rafforzamento. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone rapporti continuativi con istituzioni universitarie o parauniversitarie e una fitta rete di rapporti con le ONG nazionali e internazionali (cfr. inoltre n. 3.3.6).

La Svizzera si impegna attivamente anche in seno a *organizzazioni regionali*. In particolare, collabora con il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e con diverse istituzioni dell'OSCE, tra cui l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (UIDDU), la Rappresentante per la libertà dei media e l'Alto Commissario per le minoranze nazionali. D'altro canto segue da vicino gli sviluppi in atto in altri continenti. Segue ad esempio i lavori della Relatrice speciale sulla libertà di espressione dell'Organizzazione degli Stati americani e si interessa all'andamento dei lavori nel campo dei diritti dell'uomo in seno alla Commissione intergovernativa dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (ASEAN). Infine, affianca diverse organizzazioni non governative operanti nel campo della formazione e dell'educazione in materia di diritti dell'uomo per assicurarsi che la voce della società civile sia sentita nei consessi internazionali.

Economia e sicurezza umana

A seguito in particolare della globalizzazione dell'economia, un crescente numero di società transnazionali si interrogano sull'impatto sociale e ambientale delle loro attività nei Paesi in cui operano, soprattutto se si tratta di Paesi in sviluppo o in transizione caratterizzati da strutture statali fragili o da conflitti. La società, gli investitori, le parti ai contratti e i consumatori esigono in misura crescente che le imprese rispettino i diritti dell'uomo e adottino, nell'ambito delle loro attività, un approccio sensibile ai conflitti. D'altro canto, le imprese possiedono spesso un potenziale inutilizzato nel campo della promozione dei diritti dell'uomo e dei processi di pace e della prevenzione dell'aggravarsi di conflitti.

La Svizzera, sede di grandi società operanti a livello internazionale, partecipa da tempo alla definizione di un inquadramento generale dell'attività economica internazionale. Il nostro Paese promuove l'elaborazione di norme internazionali per un governo d'impresa responsabile, quali il codice di buona condotta adottato nel 2010 per sua iniziativa dalle società di sicurezza private (cfr. n. 2.2), e aderisce ai *Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo*, un'iniziativa dell'industria estrattiva in favore del rispetto di questi diritti e alla quale partecipano anche ONG e Stati. Il quadro normativo comprende gli strumenti dell'OIL, dell'OCSE e delle banche internazionali di sviluppo, il Patto ONU e le norme ONU sulla responsabilità delle imprese, intese a garantire protezione, rispetto e riparazione.

Nei prossimi anni la Direzione politica del DFAE continuerà a elaborare metodi e strumenti intesi a minimizzare l'impatto negativo dell'attività economica sul godimento dei diritti dell'uomo, sulla lotta alla povertà strutturale e sui conflitti, in collaborazione con la DSC e la SECO, con partner internazionali e con gruppi e imprese interessati. Essa promuoverà inoltre i contributi positivi forniti dalle imprese private alla sicurezza umana.

3.2.5 Protezione dei civili nei conflitti armati

La popolazione civile paga un pesante tributo nei conflitti interstatali che caratterizzano gli inizi del XXI secolo. La Confederazione si adopera attivamente per cogliere la duplice sfida che si pone a chi opera in ambito umanitario: convincere Stati e gruppi armati non governativi a rispettare il diritto internazionale nei conflitti e nelle altre situazioni di violenza armata e fornire sul terreno risposte operative adeguate ai bisogni dei civili. L'attuazione della *Strategia del DFAE per la protezione dei civili nei conflitti armati* costituisce il quadro di riferimento per l'impegno del nostro Paese sul piano politico, normativo e operativo. La Direzione politica del DFAE contribuisce all'attuazione di tale strategia con le seguenti iniziative:

Le norme del diritto internazionale garantiscono nei conflitti armati una protezione minima che vale indistintamente per tutti i civili coinvolti. La Confederazione si adopera per la precisazione, il rafforzamento e il rispetto del quadro normativo da parte di tutte le parti in conflitto. Continuerà per esempio a favorire lo sviluppo di strumenti destinati a migliorare l'aderenza alle norme da parte delle organizzazioni armate non governative, e a mettere tali strumenti a disposizione della comunità internazionale. Si impegnerà inoltre a favore del rafforzamento dei dispositivi di attuazione del diritto.

La Confederazione si adopera altresì per favorire il miglioramento della risposta operativa. Accesso alle vittime, sicurezza del personale delle organizzazioni umanitarie e protezione dei gruppi più vulnerabili (donne, bambini, rifugiati e sfollati) rappresentano temi prioritari nell'ambito del suo impegno internazionale. La Svizzera fornisce un contributo rilevante allo sviluppo della politica internazionale umanitaria in questi ambiti, in particolare grazie alla collaborazione con il *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University* (HPCR) e alla promozione di dialoghi informali tra esperti. Inoltre, promuovendo progetti concreti, il nostro Paese si adopera affinché gli ostacoli all'accesso umanitario siano identificati e le soluzioni elaborate.

Per migliorare la protezione degli sfollati interni, categoria di civili tra le più vulnerabili, la Confederazione garantisce il proprio sostegno al *Relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo dei profughi interni*. Il Relatore speciale porterà avanti il dialogo con i governi e intensificherà la collaborazione con le organizzazioni internazionali e le istituzioni nazionali per ottenere che vengano applicati i *Principi direttivi riguardanti il trasferimento di persone all'interno del proprio Paese*.

3.2.6 Migrazioni e lotta contro la tratta di esseri umani

Oggi, a livello internazionale, il numero di migranti si attesta sui 200 milioni, ossia a circa il 3 per cento della popolazione mondiale. Tra di essi, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati censiva, nel 2009, più di 67 milioni di sfollati, tra cui 15 milioni di rifugiati. I movimenti migratori coinvolgono un numero crescente di individui e di Paesi. I flussi migratori non sono diretti soltanto verso i Paesi industrializzati, ma anche e soprattutto verso Paesi in sviluppo, andando ad aggravare situazioni già problematiche. Per giunta, il legame tra degrado ambientale, mutamenti climatici e migrazioni è oggi un aspetto cui occorre consacrare maggiore attenzione.

La Svizzera si impegna affinché le migrazioni internazionali avvengano in sicurezza, in modo regolare e nel rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti coinvolte. Per contrastare gli aspetti negativi del fenomeno migratorio e coglierne le opportunità pur rispettando le norme internazionali che garantiscono protezione, occorre una politica migratoria efficace e innovativa. Per riuscire in questo intento, le migrazioni devono essere gestite coordinando gli interventi di tutti gli attori nazionali e internazionali interessati (Paesi di provenienza, di transito e di destinazione). In seno alla Confederazione gli attori della sicurezza umana del DFAE proseguiranno la loro attività in stretta collaborazione con l'UFM e la DSC.

Sul piano multilaterale la Svizzera continuerà a incoraggiare il *dialogo internazionale sulla questione migratoria*. Il dialogo, condotto nei consessi multilaterali, consente alla Svizzera di informarsi sulle priorità e sugli interessi di altri Paesi nel campo delle migrazioni e di condividere le proprie esperienze. Questi due aspetti rivestono grande importanza nella ricerca e nell'elaborazione congiunta di soluzioni adeguate alle sfide e alle opportunità insite nel fenomeno migratorio sia a livello regionale che a livello mondiale. Il *Forum globale su migrazione e sviluppo*, costituito nel 2006 per iniziativa dell'ex Segretario generale dell'ONU Kofi Annan, è un'importante piattaforma che la Svizzera si onora di presiedere nel 2011. È aperto a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e ha per obiettivo di promuovere lo scambio informale

di esperienze e la cooperazione effettiva tra i Paesi di provenienza, di transito e di destinazione dei migranti. A fianco di questo dialogo fondato sui casi concreti, la Svizzera intende integrare il tema nelle istituzioni dell'ONU promuovendo il dialogo politico sulla questione.

La Svizzera collabora alla definizione di politiche in ambiti nuovi quali le migrazioni indotte dai mutamenti climatici, i movimenti migratori misti (che accomunano migranti e profughi) o i legami tra prevenzione dei conflitti e migrazioni.

Sul piano bilaterale, i *partenariati in materia di migrazione* definiti nella legge federale sugli stranieri entrata in vigore nel 2008 forniscono una risposta innovativa al problema, sempre più complesso, delle migrazioni internazionali e ai contraddittori interessi dei Paesi coinvolti. Forniscono alla Svizzera uno strumento che le consente di trovare un giusto equilibrio tra i propri interessi e quelli dei Paesi di provenienza o di transito. Gli elementi chiave del partenariato in materia di migrazione non sono solo la riammissione e i programmi di aiuto al ritorno, ma anche la lotta contro la tratta di esseri umani, la migrazione e lo sviluppo e determinate possibilità di migrazione regolare (politica dei visti, soggiorni a scopo di formazione o perfezionamento). I primi partenariati in materia di migrazione sono già stati conclusi con Paesi dei Balcani occidentali (Bosnia ed Erzegovina, Kosovo e Serbia) e dell'Africa (Nigeria) e l'impegno in questo campo sarà portato avanti.

La ricerca di soluzioni durature in loco per i rifugiati e le altre persone alle quali è garantita una protezione rappresenta una delle priorità fondamentali dell'attività svolta dal nostro Paese in campo umanitario. La Svizzera ha elaborato una strategia specifica per *rafforzare la protezione dei rifugiati nelle loro regioni di provenienza («Protezione nella regione»)* per intensificare l'aiuto da essa prestato nei Paesi di prima accoglienza ai rifugiati ai quali è garantita una protezione. Il nostro Paese ha realizzato progetti pilota nello Yemen (per i rifugiati somali) e in Siria (per i rifugiati provenienti dall'Iraq).

La *tratta di esseri umani* è crimine grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e rappresenta una grave violazione dei diritti dell'uomo. Riguarda milioni di persone nel mondo intero, soprattutto donne e bambini, e tocca direttamente anche la Svizzera in quanto Paese di destinazione. La tratta di esseri umani si manifesta sotto forma di sfruttamento sessuale, di lavoro forzato, di matrimonio coatto o di traffico di organi. L'indigenza, la mancanza di prospettive e la dipendenza provocano una forte pressione migratoria sfruttata da trafficanti privi di scrupoli. La Svizzera fornisce sostegno a progetti di protezione delle vittime, di prevenzione e di lotta contro l'impunità realizzati nei Paesi d'origine. Sul piano bilaterale preconizza il rafforzamento della cooperazione transnazionale e in seno alle organizzazioni internazionali si adopera per lo sviluppo e l'adozione generalizzata di norme e standard in materia di lotta contro la tratta di esseri umani.

3.3 Strumenti

La Confederazione si impegna a favore della sicurezza umana avvalendosi di sei strumenti di provata efficacia: attività di mediazione e facilitazione, programmi di promozione della pace, dialoghi sui diritti dell'uomo, pool di esperti, iniziative diplomatiche e partenariati.

Le tematiche trattate nel numero 3.2 sono strettamente legate a questi strumenti, poiché sono integrate nei progetti e nei programmi geografici o sono oggetto di iniziative diplomatiche.

3.3.1 Mediazione, facilitazione e dialogo politico

Ruolo della Svizzera in evoluzione

Come confermano i mandati di potenza protettrice per la Russia e la Georgia, recentemente assegnati al nostro Paese, la Svizzera gode di grande considerazione per il suo ruolo di mediatore e i buoni uffici che è in grado di offrire.

Dopo la fine della Guerra fredda, la mediazione è divenuta uno strumento di fondamentale importanza per la comunità internazionale nella risoluzione dei conflitti armati. Questa importanza è riconducibile a diversi fattori.

Oggi la maggior parte dei conflitti armati si svolge all'interno di uno Stato. Perlopiù, le contese hanno per oggetto il potere politico, lo sfruttamento delle risorse naturali, la conquista di una maggiore autonomia o l'indipendenza di minoranze etniche oppure la giustizia sociale. In genere il negoziato è il solo strumento che consenta di risolvere stabilmente questi conflitti. Del resto, un buon accordo di pace garantisce a un Paese una solida base che gli evita di ripiombare nella violenza e nel caos.

È in questo contesto che i buoni uffici sono richiesti, soprattutto sotto forma di mediazione tra un governo e gruppi armati non governativi. I negoziati di pace sono processi complessi, poiché le parti belligeranti devono raggiungere un'intesa sulle questioni più disparate: smobilitazione, disarmo, reintegrazione di gruppi di ribelli nella vita civile o nell'esercito regolare; ripartizione del potere politico tra maggioranza e minoranza; strutture statali centralizzate, autonome, federali o di secessione; elezioni; instaurazione di nuove istituzioni statali; riforma dei sistemi di sicurezza; accordi sulla destinazione dei proventi delle risorse naturali e delle imposte; rielaborazione del passato.

I negoziati e la mediazione negoziale procedono ben di rado in modo lineare. Per allacciare contatti con le parti belligeranti, e in particolare con i gruppi armati non governativi, e per la preparazione dei negoziati di pace possono occorrere anni. I ribaltamenti di situazione non sono una rarità, tanto durante i negoziati quanto dopo la conclusione di un accordo di pace (p. es. Nord Uganda, Nepal).

Mediazione, facilitazione e sostegno alla mediazione

La Svizzera possiede le competenze e l'esperienza necessarie e per questa ragione le parti belligeranti ricorrono periodicamente al suo intervento nell'ambito di negoziati di pace. Nell'ultimo decennio il nostro Paese è intervenuto in una trentina di processi di pace, in veste di mediatore oppure svolgendo un ruolo determinante in seno a team internazionali.

Alla luce dell'attualità internazionale e della propria esperienza, la Svizzera intende impegnarsi più a fondo nel campo della mediazione. Intende proporre attivamente i propri buoni uffici e la propria opera di mediazione e potenziare la propria rete di specialisti di alto livello, in modo da poter inviare un maggior numero di esperti nei team regionali e internazionali. Il nostro Paese intende inoltre investire maggiormente in attività di ricerca e di analisi.

In pratica, per svolgere un ruolo di spicco come *mediatore e facilitatore*, la Svizzera farà capo anzitutto al proprio personale (corpo diplomatico ed esperti): Rappresentanti speciali con titolo di ambasciatore (Vicino Oriente, Sudan e Corno d’Africa), consiglieri svizzeri per la pace impegnati sul terreno (Nepal, Indonesia, Sudan, Burundi, Africa occidentale, Ciad, Balcani occidentali, Colombia), inviati speciali (Niger, Ciad).

Il nostro Paese continuerà inoltre a ospitare sul proprio territorio diversi negoziati di pace, ad esempio le *Discussioni di Ginevra* istituite in seguito al conflitto tra Georgia e Russia del 2008.

La Svizzera svolgerà un intenso lavoro anche con le organizzazioni internazionali e regionali, ONU compresa, in particolare fornendo loro esperti e competenze specialistiche (p. es. workshop in tema di *capacity building*). Due esperti svizzeri in materia di mediazione forniranno appoggio al mediatore dell’ONU nel quadro dei negoziati tra Marocco e Fronte Polisario sul Sahara occidentale. Circostanze permettendo, la Svizzera sarà sempre disposta a fornire un contributo alla soluzione di controversie internazionali, e in particolare delle contese territoriali.

Per mezzo di attività di *sostegno alla mediazione*, il nostro Paese intende aumentare l’efficacia di tale strumento. Continuerà a provvedere alla formazione del proprio personale e di terzi sui processi di mediazione e sulle relative tematiche, sosterrà la ricerca applicata e fornirà alla collettività internazionale pubblicazioni orientate alla pratica. Per realizzare questo obiettivo, la Svizzera ha nominato un responsabile della mediazione e creato il *Mediation Support Project* (MSP), istanza formata da specialisti della fondazione Swisspeace e del Centro di ricerca sulla politica di sicurezza del Politecnico federale di Zurigo.

La Svizzera continuerà anche a cooperare con la cellula ONU di assistenza alla mediazione (*Mediation Support Unit*). Le garantirà un sostegno finanziario e porterà avanti la riflessione sulle direttive e le politiche relative alla mediazione, poiché l’ONU e le sue istituzioni sono e rimangono i più importanti mediatori nell’ambito dei negoziati di pace.

La Svizzera porterà avanti anche la collaborazione con le ONG specializzate nel campo della mediazione. Questa collaborazione presenta sicuri vantaggi nel caso degli Stati che non tollerano l’intervento di altri Stati o di organizzazioni internazionali. Non di rado le ONG sono per anni gli unici attori internazionali in grado di mantenere i contatti con gruppi armati per convincerli a sedersi al tavolo dei negoziati.

Dialogo con attori non governativi

Storicamente, una delle prerogative che contraddistinguono il nostro Paese è senz’altro la capacità di promuovere il dialogo, anche se talvolta le opinioni divergono circa la scelta degli interlocutori. Taluni governi, esponenti politici o gruppi armati non governativi si macchiano a volte di gravi violazioni del diritto internazionale. La Svizzera condanna risolutamente le violazioni del diritto e gli attacchi terroristici. Tuttavia, ha imparato per esperienza che per risolvere un conflitto in modo pacifico, effettivo e duraturo è indispensabile il coinvolgimento delle principali parti in causa. Dialogare con attori armati non governativi non significa tuttavia giustificare gli atti e tantomeno promuovere amnistie. La

Svizzera rileva in modo inequivocabile la propria ferma convinzione che la ricerca della pace passa attraverso il rispetto delle norme e dei principi del diritto internazionale (diritti dell'uomo, diritto internazionale umanitario, diritto penale internazionale), e che questa condizione non può essere negoziata. D'altronde, il nostro Paese fornisce alla comunità internazionale strumenti atti a migliorare l'aderenza alle norme da parte degli attori armati non governativi (cfr. n. 3.3.6). Vi sono importanti attori della scena internazionale che invidiano alla Svizzera la sua capacità di coinvolgere tutte le parti in causa, di dialogare e di seguire canali aperti esclusivamente alla nostra diplomazia.

3.3.2 Programmi di promozione civile della pace

Gli organi della Confederazione operanti nel campo della sicurezza umana realizzano programmi di promozione civile della pace in varie regioni e Paesi.

Balcani occidentali – La Confederazione intende portare avanti il proprio impegno nei Balcani occidentali (Europa sudorientale). Fondandosi su un nuovo programma di cooperazione a medio termine (2010–2012), si concentrerà sulla Bosnia ed Erzegovina e sul Kosovo. Sosterrà anche progetti di portata regionale destinati a migliorare i rapporti tra gli Stati e la popolazione della regione. Per quanto riguarda le tematiche trattate, concentrerà i propri sforzi sulla rielaborazione del passato, sulla protezione delle minoranze e su una migliore rappresentanza di queste ultime a livello istituzionale. Si impegnerà inoltre nel promuovere il dialogo politico e continuerà a sostenere l'opera di sminamento umanitario. Si adopererà con fermezza affinché le popolazioni della regione compiano opera di memoria e si impegnino sulla via della riconciliazione. A tal fine asseconderà iniziative locali finanziando progetti o fornendo personale alle missioni internazionali, anche nel campo della giustizia e dei diritti dell'uomo. Il nostro Paese viene riconosciuto e apprezzato per il suo coerente impegno nella regione.

Vicino e Medio Oriente – La Confederazione concentrerà le proprie attività nel campo della sicurezza umana sulla promozione dei diritti dell'uomo, del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario conducendo una politica a livello multilaterale e sostenendo iniziative provenienti dagli Stati, dalla società civile e dagli ambienti accademici locali. Intende inoltre contribuire alla ricerca di una pace duratura incoraggiando la riflessione e incontri a livello regionale, in stretta collaborazione con gli attori governativi e non governativi. Sosterrà in particolare le proposte dell'Iniziativa di Ginevra. Il nostro Paese si impegna dunque attivamente nella ricerca di soluzioni per il conflitto israelo-palestinese e nel dialogo intercomunitario in Libano. Infine, la Confederazione sostiene un processo regionale tra diversi Stati sulla gestione sostenibile delle risorse idriche in quanto strumento di sviluppo e di promozione della pace.

Regione dei Grandi Laghi – Nel Burundi, la Confederazione opera seguendo la strategia 2009–2012 elaborata dal DFAE. In coordinamento con la Configurazione Burundi e la Commissione dell'ONU per il consolidamento della pace, che presiede attualmente, la Svizzera si impegna a favore della creazione di spazi di dialogo nel Burundi al fine di scongiurare una ripresa delle ostilità. Si impegnerà inoltre per far progredire il processo di rielaborazione del passato, per il rafforzamento dello Stato di diritto e per il rispetto dei diritti dell'uomo. Il DFAE proseguirà le proprie attività

nel settore dello sminamento umanitario e la riforma del settore della sicurezza in coordinamento con il DDPS. La Svizzera sta studiando anche le condizioni in vista della ripresa di un programma di promozione della pace nella Repubblica democratica del Congo, dove sta già svolgendo attività nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

Africa occidentale e centrale – La Svizzera, che dal 2006 segue con particolare attenzione quanto avviene nell'area Sahel-Sahara, ha sviluppato per la politica di pace nell'Africa occidentale e centrale un programma che dal 2009 si iscrive in una strategia d'intervento. Presente sul posto già da tempo grazie alle proprie attività di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario, concentra i propri sforzi su Mali, Niger e Ciad. Contando sull'appoggio delle proprie reti francofone, contribuisce, in collaborazione con partner africani e internazionali, allo sviluppo delle capacità nazionali, regionali e subregionali necessarie per la risoluzione dei conflitti e il consolidamento della pace. Promuove inoltre un dialogo politico inteso a coinvolgere tutte le parti in causa e mette a disposizione le proprie competenze specifiche nel campo della promozione civile della pace.

Nepal – Nel Nepal la Confederazione continuerà a impegnarsi per far applicare l'Accordo di pace e per rafforzare le strutture pubbliche, fondandosi anche in questo caso sulla strategia 2009–2012 in materia di cooperazione definita dal DFAE. Sosterrà le riflessioni sul federalismo, l'elaborazione di una nuova costituzione e la riforma delle forze di sicurezza; d'altro lato preparerà il terreno per la realizzazione di un programma di rielaborazione del passato. In concreto continuerà ad esempio a garantire un sostegno a mediatori locali e a promuovere la reintegrazione dei veterani maoisti nella vita civile e nell'esercito regolare. Inoltre, continuerà a impegnarsi per il rispetto dei diritti dell'uomo.

Colombia – In Colombia la Svizzera continuerà a basare il proprio impegno sulla ricerca di una pace duratura ed effettiva. Nell'intento di agevolare gli sforzi di pace, sosterrà anche iniziative promosse dalla società civile. Porterà avanti le proprie attività in favore del rispetto dei diritti delle vittime, dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario, delle norme internazionali in materia di lotta contro l'impunità e di rielaborazione del passato. D'altro canto, affronterà questioni legate alla protezione e promozione dei diritti degli sfollati. Attualmente è al vaglio con la DSC e la SECO una strategia comune (2013–2015) per l'aiuto umanitario, intesa a migliorare la coerenza degli sforzi compiuti e a migliorare le opportunità di realizzare una trasformazione del conflitto a lungo termine. Nel 2011 si prevede di procedere a una valutazione del programma in base alla quale sarà definita una nuova strategia a medio termine. La Svizzera continuerà a dichiararsi disposta a contribuire a un futuro processo di pace e coglierà le opportunità che dovessero presentarsi per assumere un ruolo di facilitatore.

In Nord Africa e nel Medio Oriente è peraltro previsto lo sviluppo di un programma speciale (cfr. più avanti).

Interventi circoscritti e progetti pilota

Nella conduzione della propria politica di promozione della pace, la Svizzera deve disporre di un certo margine di manovra. Talvolta ci si trova di fronte alla necessità di interrompere, parzialmente o totalmente, un programma, perché non presenta più potenzialità di sviluppo o perché vengono a mancare le condizioni richieste per la

sua attuazione. Se è auspicato l'intervento della Svizzera, è fondamentale poter reagire alle richieste e considerare l'opportunità di un nuovo impegno.

Nel caso dello Sri Lanka, l'impegno della Svizzera si concentra sulla situazione dei diritti dell'uomo, che negli ultimi anni è nettamente peggiorata. Finché non interverrà un miglioramento del clima politico, l'impatto delle attività di promozione della pace rimarrà limitato. La Svizzera rimane comunque disposta a impegnarsi di nuovo intensamente a favore della pace.

D'altra parte, la Confederazione intende assumere nuovi impegni *nel Caucaso e nell'Asia centrale*, due regioni dove è già attiva nel campo della sicurezza umana (Dialogo nazionale nel Kirghizistan; Dialogo umanitario nel Caucaso settentrionale), della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. Grazie alle attività già svolte, si trova in posizione di favore per contribuire in modo decisivo alla promozione della pace e dei diritti dell'uomo. Si sa per esperienza che questi due contesti regionali potrebbero richiedere col tempo un importante investimento di risorse.

Dialogo umanitario nel Caucaso settentrionale

Dal 2005 la Svizzera sostiene, in cooperazione con la Svezia, un «*Dialogo umanitario per la sicurezza umana nel Caucaso settentrionale*» inteso a migliorare la situazione della popolazione civile in diverse Repubbliche del Caucaso settentrionale e della Federazione russa. Rappresentanti delle autorità federali, regionali e locali russe ed esponenti della società civile si incontrano periodicamente per definire misure atte a rafforzare la sicurezza umana, in particolare nell'ambito della ricerca di persone scomparse e della riabilitazione psichica delle vittime dei conflitti degli anni 1990.

Anche sul terreno vengono condotte diverse attività. È il caso del *Centre for Civil Assistance to Search for missing people*, creato nel 2006, che si occupa di raccogliere i dati sulle persone scomparse e che ha pubblicato in Internet un elenco di circa 7000 nomi. Il centro offre inoltre servizi di sostegno psicosociale ai gruppi più pesantemente toccati dai conflitti, come gli sfollati interni e le famiglie delle vittime. La Confederazione segue e finanzia la realizzazione del progetto, assicurata da due organizzazioni non governative russe e dalla fondazione Swisspeace.

Programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente

La solida rete di contatti già intessuta nella regione, in particolare grazie alle attività a favore della risoluzione e della prevenzione dei conflitti e per la promozione dei diritti dell'uomo, permette alla Svizzera di approntare rapidamente gli strumenti atti a promuovere la sicurezza umana, quali la mediazione e la facilitazione, i programmi di promozione civile della pace, la politica umanitaria, i progetti bilaterali sui diritti dell'uomo, il distaccamento di esperti, i partenariati e le iniziative diplomatiche.

La Svizzera può rispondere a richieste avanzate a livello bilaterale e multilaterale intervenendo con progetti sul terreno, iniziative a livello multilaterale, consultazioni e interventi politici, servizi di consulenza o nel campo della formazione, nei seguenti ambiti:

- *instaurazione e accompagnamento del processo di trasformazione politica* (fase di transizione e di consolidamento): facilitazione del dialogo politico; creazione di spazi di mediazione neutrali dal profilo confessionale e religioso nei quali è possibile coinvolgere tutti gli attori politici interessati e disposti al dialogo, sostegno mirato e tecnico agli attori interessati;
- *rafforzamento e protezione dei diritti dell'uomo*: partenariato con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, sostegno alla società civile e promozione delle capacità nazionali, dialoghi su questioni riguardanti i diritti dell'uomo;
- *processi di democratizzazione, elezioni e ripartizione del potere*: attribuzione delle competenze specialistiche volte a inquadrare la transizione verso la democrazia (processo di elaborazione di costituzioni, rappresentanza e sistema politico, agende e strutture politiche, sequenza delle elezioni, rafforzamento delle basi legali che disciplinano le elezioni, sostegno all'organizzazione delle elezioni e all'osservazione elettorale), protezione delle minoranze, decentralizzazione, sostegno alla società civile impegnata a favore della democratizzazione;
- *migrazioni*: protezione dei migranti vulnerabili e collaborazione in materia di migrazione attraverso la valorizzazione degli strumenti già disponibili della politica estera svizzera in materia di migrazione (protezione nella regione, partenariati in materia di migrazione);
- *protezione dei civili*: protezione dei civili nelle situazioni di violenza e nei conflitti armati interni, in particolare delle categorie più vulnerabili: sfollati, rifugiati, donne e bambini; promozione del rispetto e dell'applicazione del diritto internazionale umanitario; sostegno ai nostri partner internazionali operanti in campo umanitario (Agenzie dell'ONU, CICR, ONG) e ai partner nazionali nei settori complementari all'impegno profuso dalla Confederazione nell'ambito dell'aiuto umanitario;
- *rielaborazione del passato e riconciliazione*: inchieste sulle violazioni generalizzate dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario, contributo all'elaborazione di strategie che combinano i diversi strumenti di lotta contro l'impunità; verità, giustizia, riparazione, garanzie di non ripetizione, iniziative di riconciliazione in conformità alle norme e agli standard del diritto internazionale;
- *appoggio alle riforme dei sistemi di sicurezza* (esercito, polizia, attività informative, sistema giudiziario, sistema carcerario), in particolare facendo capo al Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF); sostegno agli sforzi in materia di controllo delle armi leggere e di piccolo calibro.

In ciascuno di questi elementi, la Confederazione prenderà sempre opportunamente in considerazione le diverse esigenze di donne e uomini, ispirandosi alla risoluzione 1325 delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza. Opererà anche nello spirito della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, adottata dall'OCSE il 2 marzo 2005. Si preoccuperà inoltre che l'attività si svolga in modo coerente: il programma a favore della sicurezza umana sarà complementare alle attività degli altri attori federali, e in particolare alle eventuali attività della DSC, e sarà attuato assicurando il reciproco coordinamento tra tutti i servizi federali interessati.

L'impegno che abbiamo descritto sarà profuso a medio termine e sarà integrato in un programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente che copre diversi Paesi del territorio considerato. Questo programma regionale sarà realizzato tenendo conto delle ripercussioni dei rivolgimenti in atto sul processo di pace in Medio Oriente e nell'Africa subsahariana.

3.3.3 Intensificazione del dialogo sui diritti dell'uomo

In futuro, la *problematica concernente i diritti dell'uomo* dovrà essere affrontata non soltanto con partner scelti nel quadro dei «dialoghi bilaterali sui diritti umani», condotti in maniera isolata e secondo criteri rigorosi, ma dovrà divenire *parte integrante delle consultazioni politiche della Svizzera a livello bilaterale e multilaterale*. Per migliorare la sua politica in materia di diritti dell'uomo, adeguandola alle attuali circostanze e promuovere i diritti dell'uomo in maniera sistematica e coerente, la Svizzera dovrà ricorrere a tutte le possibili piattaforme delle sue relazioni bilaterali e multilaterali. Dovrà inoltre allargare e rendere più flessibile la cornice della sua politica in materia di diritti dell'uomo per poter affrontare i problemi tenendo conto delle circostanze concrete e puntare il più possibile a migliorarne il rispetto. Lo strumento del dialogo formale sui diritti umani utilizzato finora ha sì permesso di conseguire particolari risultati e progressi in taluni Stati (soprattutto a livello tecnico), ma era orientato troppo esclusivamente sulla modifica del quadro normativo nei Paesi interessati. In ragione della ristrettezza dei criteri, tale modello teneva conto in maniera insufficiente delle situazioni reali dei Paesi partner e degli sviluppi in atto. Vi era pertanto il rischio che divenisse uno strumento isolato per la promozione dei diritti dell'uomo e che in quanto tale venisse messo da parte. Per tale ragione, il dialogo sui diritti dell'uomo nella sua accezione precedente sarà ridefinito e integrato in una cornice più ampia e la questione dei diritti dell'uomo sarà diversificata e integrata in tutti gli ambiti della politica estera della Svizzera.

Nel quadro delle risorse disponibili saranno invece mantenuti e intensificati la cooperazione a progetti concreti e lo scambio di esperti con Paesi scelti. Come dimostrato anche dall'esperienza pluriennale, tali strumenti si sono rivelati quelli maggiormente efficaci per conseguire miglioramenti concreti effettivi del rispetto dei diritti dell'uomo. È tuttavia indispensabile che le due parti siano disposte a uno scambio serio, critico e costruttivo e che sussista un effettivo potenziale di cambiamento nel quadro della cooperazione a livello tecnico.

È importante chiarire le priorità, consolidare i meccanismi internazionali di attuazione dei diritti dell'uomo, sostenere chi opera in tale campo, prendere in considerazione la dimensione di genere, garantire la continuità e la qualità dello scambio a livello tecnico, sfruttare i partenariati e prevedere un dispositivo di valutazione della politica in materia di diritti dell'uomo e uno di informazione del pubblico e della società civile sui progressi e i risultati. L'accresciuto ricorso, a livello bilaterale e multilaterale, ad altri strumenti (interventi, risoluzioni, prese di posizione pubbliche) va di pari passo con il rafforzamento della politica in materia di diritti dell'uomo. È infatti essenziale che gli obiettivi e gli interessi della politica in materia di diritti dell'uomo siano integrati nella politica generale e affrontati sistematicamente nel quadro dei contatti bilaterali a livello governativo nonché in seno agli organismi multilaterali.

3.3.4

Pool svizzero di esperti

A metà degli anni Novanta, la comunità internazionale ha constatato che l'approccio tradizionale del mantenimento della pace, che si limitava principalmente a una componente militare incaricata della supervisione del cessate il fuoco, era inadeguata per affrontare le sfide rappresentate dai conflitti armati contemporanei. L'aumento del numero di operazioni di mantenimento della pace da parte dell'ONU, delle regioni e delle sottoregioni e la crescita considerevole di funzioni e ruoli civili nelle complesse operazioni del post Guerra fredda, hanno evidenziato il bisogno cruciale di svolgere perizie civili nel settore del mantenimento della pace e della stabilizzazione, ma ancor più nel settore del consolidamento della pace e della ricostruzione. La sfida principale è stata quella di trovare il personale con la formazione adeguata, capace di muoversi su terreni delicati, in settori quali il disarmo dei combattenti e la loro reintegrazione nella vita civile, la ricostruzione delle strutture statali, l'organizzazione di elezioni o ancora la protezione e promozione dei diritti dell'uomo.

Oggi, le organizzazioni internazionali (ONU, OSCE, UE, Unione africana ecc.) intensificano i loro sforzi e le loro strategie. Inoltre, potenziano le loro capacità come pure il loro personale nel settore della promozione civile della pace. Con la sua pluriennale esperienza nel settore dell'impiego di esperti civili all'estero, la Svizzera è ben posizionata per influenzare il dialogo internazionale su tali questioni e per fornire un contributo concreto, sul posto, a favore della sicurezza umana.

Dalla sua creazione nel 2000, il *Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace (il Pool di esperti)* forma e mette a disposizione delle istituzioni internazionali esperti altamente qualificati. Le loro conoscenze tecniche e la loro professionalità sono molto apprezzate e garantiscono in modo duraturo la visibilità dell'impegno svizzero. Ogni esperto segue formazioni di base raccomandate sul piano internazionale o addirittura obbligatorie (p. es. questioni in materia di sicurezza) e ha la possibilità di accrescere le proprie conoscenze e competenze grazie a un programma di perfezionamento. Dato che le conoscenze dei differenti attori (civili, militari e umanitari) sul posto e la loro capacità a lavorare assieme a cosiddette missioni integrate sono indispensabili, la formazione è garantita con la coordinazione del DDPS.

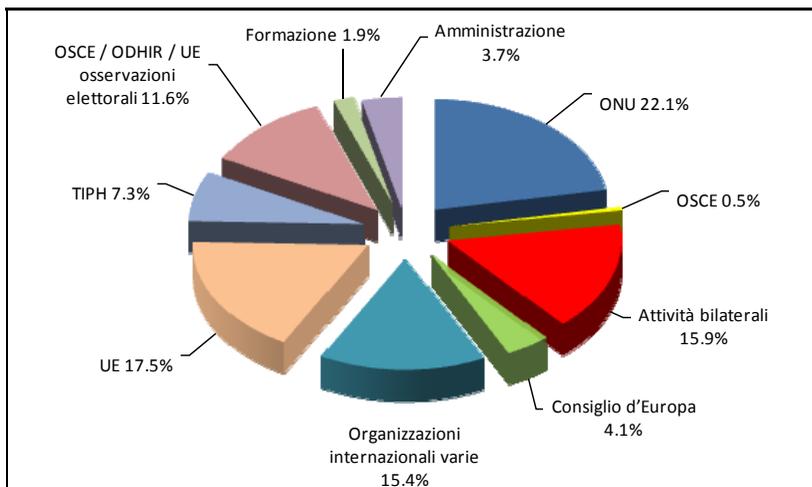
Ogni anno, circa 220 esperti civili della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo effettuano missioni di durata più o meno lunga in oltre 30 Paesi. In media, una novantina di esperti sono in missione contemporaneamente. La quota di donne nel Pool di esperti è di circa il 40 per cento.

I Paesi, le organizzazioni e i posti d'impiego continueranno anche in futuro ad essere selezionati in funzione delle priorità geografiche e tematiche della promozione svizzera della sicurezza umana (cfr. n. 3.1). Sotto il profilo tematico, la Svizzera continuerà a focalizzare il suo impegno nei settori mediazione e facilitazione di accordi di pace, creazione di strutture statali, Stato di diritto (giustizia), diritti dell'uomo e diritto umanitario, elezioni e rielaborazione del passato.

L'impegno di esperti svizzeri nelle missioni all'estero contribuisce in misura coerente all'attuazione mirata e durevole dell'impegno del nostro Paese nei confronti dei suoi temi prioritari e ne garantisce la visibilità. Circa i tre quarti delle missioni si svolgeranno nella sede delle organizzazioni internazionali o sul posto. I principali partner della Svizzera rimarranno l'ONU, l'OSCE, l'UE e il Consiglio d'Europa, ai quali si aggiungono missioni per organizzazioni quali la Presenza internazionale

temporanea a Hebron (*Temporary International Presence in the City of Hebron*, TIPH), la Commissione internazionale contro l'impunità in Guatemala (CICIG) nonché commissioni d'inchiesta ad hoc. Circa un quarto delle missioni verranno effettuate in un quadro bilaterale a sostegno di programmi prioritari svizzeri di promozione della sicurezza umana.

Missione del Pool di esperti nel 2010 (quota sul totale dei costi)



Esperti svizzeri al servizio di commissioni internazionali d'inchiesta

Gli esperti svizzeri assumono funzioni diverse in seno alle commissioni internazionali d'inchiesta. Dato che questo tipo di missione esige competenze specialistiche di alto livello, ai fini del loro reclutamento il DFAE collabora fianco a fianco con il Ministero pubblico della Confederazione, l'Ufficio federale di polizia e i servizi cantonali interessati. Alla fine del 2009 un'esperta svizzera è quindi entrata a far parte della commissione d'inchiesta dell'ONU, incaricata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di far luce sui violenti scontri avvenuti il 28 settembre 2009 a Conakry, in Guinea. Le raccomandazioni di questa commissione sono state oggetto di dibattiti in seno al Consiglio di sicurezza e sono sfocate nell'appello alla Corte penale internazionale dell'Aia, che dovrebbe avviare eventuali procedimenti penali.

Partecipazione a missioni di osservazione elettorale

La partecipazione a missioni di osservazione elettorale era una delle componenti del sostegno a favore di singoli processi elettorali. Sotto l'egida dell'OSCE, dell'UE o dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), queste missioni mirano a garantire lo svolgimento di elezioni corrette, libere, trasparenti e democratiche e quindi a rafforzare le strutture e i processi democratici al fine di trovare soluzioni di pace durevoli ed eque sotto il profilo sociale. Al di là dell'osservazione della legittimità di un processo, queste missioni hanno anche permesso alla Svizzera di mostrare il suo interesse all'evoluzione pacifica e democratica di un altro Paese. Tra il 2008 e il 2010, 252 esperti svizzeri sono pertanto stati associati all'osservazione di elezioni in seno a 45 missioni in 33 Paesi¹⁵. Una diplomazia svizzera è del resto stata nominata capo della missione OSCE d'osservazione delle elezioni in Ucraina. Gli osservatori svizzeri, che hanno seguito una formazione specifica per lo svolgimento di questi compiti impartita da un pool di esperti al quale appartengono, godono di un'eccellente reputazione presso le organizzazioni partner.

Considerati i successi conseguiti, nei prossimi anni le attività del Pool di esperti saranno approfondite ispirandosi ai seguenti indirizzi:

Operazioni di mantenimento della pace: una parte importante degli esperti sarà assegnata a cosiddette operazioni di mantenimento della pace integrate, dirette dall'ONU, l'UE, l'OSCE e altre organizzazioni. Per aumentare l'effetto durevole di queste missioni la Svizzera intende:

- consolidare la strategia di selezione dei posti da occupare con personale messo a disposizione, ottimizzare la valutazione dell'impatto degli impegni e integrare maggiormente l'esperienza degli esperti nella pianificazione;
- intensificare il dialogo con le organizzazioni internazionali e altri Stati sulle questioni operative legate alle operazioni di mantenimento della pace evidenziando le sue conoscenze specialistiche;
- aumentare il numero di specialisti svizzeri che occupano posti di rango elevato nelle missioni di pace multilaterali, allo scopo di rendere ancora più visibile il contributo della Svizzera e di rafforzare l'influenza delle conoscenze specialistiche svizzere nelle operazioni di pace.

Esperti nel settore della polizia, guardie di confine e dogane: in 15 anni la domanda di esperti in materia di polizia, sorveglianza delle frontiere e di dogane nel quadro delle operazioni internazionali di mantenimento della pace è decuplicata. Gli esperti nelle missioni per l'ONU, l'UE, l'OSCE o altre organizzazioni offrono alla polizia locale la loro consulenza in materia di attuazione di strutture di polizia, di riforme della polizia nonché di lotta contro il crimine organizzato, la corruzione, il traffico di stupefacenti e la tratta di esseri umani. Queste attività, cui la Svizzera è direttamente

¹⁵ In particolare Georgia, Serbia, Armenia, Montenegro, Nepal, Paraguay, Macedonia, Angola, Ruanda, Bielorussia, Azerbaigian, Bangladesh, El Salvador, Bolivia, Moldova, Libano, Albania, Kirghizistan, Afghanistan, Mozambico, Kosovo, Ucraina, Togo, Tagikistan, Sudan, Etiopia, Colombia, Burundi, Guinea, Bosnia, Tanzania, Costa d'Avorio, Haiti.

interessata, danno un carattere più durevole alla promozione della pace. Dal 2008, il Pool di esperti attribuisce ogni anno fino a 30 esperti a missioni internazionali di pace.

Instaurazione dello Stato di diritto e missioni combinate nel settore della giustizia e della sicurezza: le missioni combinate che impiegano consulenti di polizia e giuristi (giudici istruttori, giudici, procuratori generali, consulenti per i diritti dell'uomo) si moltiplicano. Il loro scopo è condurre riforme dei sistemi di sicurezza e sostenere la costruzione dello Stato di diritto (p. es. missione EULEX in Kosovo). La Confederazione si sforzerà prioritariamente di trovare soluzioni concettuali per sopperire alla persistente penuria di personale qualificato adatto a questo tipo di missioni.

Commissioni d'inchiesta: in questi ultimi anni, la comunità internazionale ha mostrato la propria volontà di far luce su diverse situazioni di uso della violenza – cosa che ha portato all'aumento del numero di commissioni internazionali d'inchiesta. Si prevede di sviluppare ulteriormente questi aspetti e di assegnare ancora più esperti a commissioni d'inchiesta indipendenti.

Osservazione e monitoraggio di processi elettorali: l'osservazione di elezioni nel quadro di missioni internazionali, che da anni hanno mostrato la loro validità, sarà continuata nell'ambito di missioni internazionali in qualità di osservatori o di capimissione internazionali. I partner principali della Svizzera in questo settore rimarranno l'OSCE (BIDDH), l'UE e l'Organizzazione degli Stati americani (OSA). La cooperazione con altre organizzazioni come l'Organizzazione Internazionale della Francofonia (OIF) è esaminata di volta in volta.

3.3.5 Iniziative diplomatiche

Nei prossimi anni, il Consiglio federale intende continuare a fornire il proprio contributo, attraverso iniziative diplomatiche su temi di nicchia, allo sviluppo delle strutture e degli standard internazionali per il consolidamento della pace e della sicurezza nonché al rafforzamento dei diritti dell'uomo e della protezione della popolazione civile nei conflitti armati.

Violenza armata e sviluppo

Nel 2006, 42 Stati hanno adottato la «*Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo*», un'iniziativa svizzera lanciata in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) il cui obiettivo è conseguire entro il 2015 una riduzione quantificabile e misurabile della violenza armata (cfr. n. 2.1).

Sulla base di quanto convenuto in una prima conferenza ministeriale d'esame, tenutasi nel 2008, la Svizzera e il PNUS inviteranno alla seconda conferenza d'esame, che verrà organizzata a Ginevra nell'autunno del 2011, i 108 Stati firmatari. Obiettivo della conferenza è stilare un bilancio intermedio e definire nuove misure in prospettiva del 2015 e anche oltre questa data.

Per portare avanti questa iniziativa, la Confederazione continuerà a beneficiare delle competenze dello *Small Arms Survey* (SAS), il principale istituto internazionale di ricerca nel campo delle armi leggere e di piccolo calibro, del resto insediato presso l'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo (IHEID) di Ginevra. Il segreta-

riato della Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo è aggregato all'IHEID.

Pena di morte

In occasione del quarto Congresso mondiale contro la pena di morte, tenutosi a Ginevra nel 2010, alla cui organizzazione la Svizzera ha partecipato attivamente, è stata lanciata una nuova iniziativa alla quale hanno preso parte eminenti personalità. Lo scopo di questa iniziativa è creare una Commissione Internazionale contro la Pena di Morte (CIPM). Il suo obiettivo è l'introduzione entro il 2015 di una moratoria universale sulle esecuzioni capitali. A partire dalla fine del 2011, la Svizzera accoglierà a Ginevra il segretariato di questa Commissione e si adopererà, tanto sul piano bilaterale quanto su quello multilaterale, per l'instaurazione di questa moratoria universale in vista dell'abolizione della pena capitale (cfr. n. 3.2.4).

Iniziativa nel settore del disarmo, del controllo degli armamenti e della non proliferazione

Sinora la Svizzera è stata particolarmente attiva nel settore del disarmo di alcune armi convenzionali (mine, armi leggere e di piccolo calibro ecc.) che hanno un impatto devastante sulle popolazioni civili. In questo settore dispone di una piattaforma importante: la Ginevra internazionale e umanitaria, che rappresenta un centro d'iniziativa per il disarmo in relazione con la sicurezza umana. Con il nuovo credito quadro, la Svizzera intende dotarsi dei mezzi atti a fornire un contributo importante per la non proliferazione nucleare.

La minaccia nucleare rimane tuttora seria e costituisce sempre un grande rischio sia per la pace sia per la sicurezza umana. L'iniziativa svizzera in questo campo verterà, tra l'altro sui seguenti campi di attività:

Preparare il terreno per il divieto delle armi nucleari

Contrariamente alle altre armi di distruzione di massa, ossia armi chimiche e biologiche, le armi nucleari non sono ancora vietate. Eppure, un loro impiego non risparmierebbe la popolazione civile e violerebbe il diritto umanitario. Il momento per avviare negoziati ai fini di una convenzione che proibisca le armi nucleari non sembra ancora giunto. Ciononostante si può e si deve preparare il terreno per facilitare questo tipo di negoziati. Si tratta in particolare di delegittimare l'uso di armi nucleari ponendo l'accento sulle conseguenze catastrofiche che esse avrebbero per l'umanità e sulle violazioni del diritto umanitario che ne deriverebbero. La Svizzera ha promosso questo approccio in occasione dell'ottava Conferenza d'esame del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP) del 2010 e intende rafforzare il suo impegno in questo settore.

«De-alerting»

Una gran quantità di armi nucleari è mantenuta a un livello di allerta paragonabile a quello che vigeva durante la Guerra fredda. Migliaia di ogive nucleari potrebbero pertanto essere lanciate in pochi minuti, fondandosi unicamente su informazioni provenienti dai sistemi di allarme precoce. In passato si sono già verificati falsi allarmi. Dal 2007, la Svizzera è particolarmente attiva nella riduzione del livello di allerta delle armi nucleari – con la risoluzione depositata all'Assemblea generale dell'ONU d'intesa con il Cile, la Nigeria, la Nuova Zelanda e la Malesia e lo studio

elaborato con l'aiuto di esperti americani e russi – e intende portare avanti la sua azione.

Riforme istituzionali nel settore del disarmo e della non proliferazione

I meccanismi di disarmo, a cominciare dalla Conferenza sul disarmo, sono bloccati da diversi anni, mentre le istituzioni che si occupano della non proliferazione nucleare come l'AIEA devono far fronte a un aumento dei compiti e all'ottimizzazione delle loro risorse. La Svizzera si impegnerà a favore di adeguamenti pragmatici delle strutture e delle procedure attuali, affinché funzionino in modo appropriato.

Rafforzamento del ruolo della Ginevra internazionale nel settore del disarmo

Ginevra ospita organi e processi multilaterali nel settore del disarmo nonché «think tank» e organizzazioni non governative. La Svizzera ha tutto l'interesse che queste istituzioni mantengano o rafforzino la loro presenza, o che altre si stabiliscano a Ginevra. A tale scopo, si adopererà affinché siano riunite le condizioni che permettano uno sviluppo in tal senso.

Rafforzamento dei buoni uffici

La Svizzera, che da tempo agevola e ospita negoziati nel settore della sicurezza internazionale, continuerà ad offrire un sostegno rafforzato ai colloqui e ai negoziati sul disarmo nucleare.

3.3.6 Partenariati

Come illustrato nei capitoli precedenti, la promozione della sicurezza umana è un compito collettivo. La Svizzera può contare su una vasta rete di organizzazioni internazionali, di Paesi con idee affini, di istituzioni non governative e di organismi scientifici che completano le sue capacità e la sostengono nel far valere efficacemente le sue istanze.

Partenariati multilaterali e bilaterali

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è l'attore mondiale principale nel settore della pace, dei diritti dell'uomo e dell'azione umanitaria. La collaborazione con le Nazioni Unite si svolge su diversi piani: in qualità di Stato membro, la Svizzera partecipa ai costi delle missioni di pace e al budget ordinario in funzione della propria quota. Inoltre, versa contributi volontari a organizzazioni specialistiche, agenzie, fondi e programmi dell'ONU attivi nei settori che interessano particolarmente il nostro Paese, allo scopo di rafforzare l'efficacia delle loro attività. Da alcuni anni, mette a disposizione dell'ONU anche esperti. Infine, la Svizzera contribuisce a rafforzare e ampliare le strutture dell'ONU per il tramite di varie iniziative, come hanno dimostrato per esempio il suo enorme impegno in occasione dell'esame del Consiglio dei diritti dell'uomo nel 2010 e nel 2011 e i suoi sforzi in vista del potenziamento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo.

Tra suoi altri partner importanti in materia di sicurezza umana figura l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e tutta una serie di organizzazioni e di programmi regionali quali la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO), l'Organizzazione Internazionale della Francofonia (OIF) e l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS). Per il resto, la Svizzera intrattiene stretti rapporti di partenariato con Paesi che condividono le sue idee, sotto forma di incontri perio-

dici volti allo scambio di opinioni, a intese su interventi multilaterali, al lancio di iniziative comuni e allo sfruttamento di sinergie e complementarità nelle azioni bilaterali. Si tengono consultazioni regolari per esempio con la Norvegia o con i membri della *Rete internazionale sui conflitti e le situazioni di fragilità* (INCAF) dell'OCSE. Alcune attività si fondano anche su cooperazioni con Paesi quali la Russia e gli Stati Uniti. Inoltre, nell'agenda dei dialoghi politici che la Svizzera intrattiene con altri partner importanti (p. es. Cina e India), come in quasi ogni visita e incontro bilaterale, figurano questioni concernenti la sicurezza umana.

Partenariati con istituzioni non governative e organismi scientifici

Al fine di condurre con successo iniziative diplomatiche internazionali, progetti e programmi o addirittura mediazioni, il DFAE si avvale da diversi anni delle competenze esterne di istituzioni non governative e organismi scientifici. In particolare, la Direzione politica del DFAE ha stretto partenariati strategici con una ventina di istituzioni. Essa consacrerà circa il 14 per cento del suo budget a queste collaborazioni. I criteri per un partenariato strategico sono definiti in una strategia a medio termine. In generale, il partner strategico riceve un contributo di base. Le prestazioni reciproche sono chiaramente definite e l'istituzione interessata è valutata regolarmente. Un partner strategico deve in prima linea creare un valore aggiunto importante sul piano politico superiore. Deve per esempio offrire un accesso ad attori di primo piano, contribuire alla formazione di alleanze, fornire conoscenze d'importanza prioritaria, esprimere, collaudare e diffondere idee strategiche cruciali, identificare elementi iniziali per azioni bilaterali o multilaterali, far conoscere meglio e sviluppare i nostri metodi o ancora contribuire al potenziamento del sistema multilaterale.

In generale, grazie alle loro conoscenze, alla loro influenza e alla loro presenza sul posto, questi partner esterni completano le capacità della Confederazione nel settore della sicurezza umana, moltiplicandone l'effetto e rafforzando così gli sforzi profusi. Per questo motivo, la Svizzera intende continuare a far capo alle loro competenze.

3.4 La sicurezza umana nel contesto della politica estera svizzera

3.4.1 Compito più vasto, globale e interdisciplinare

Le misure di promozione della sicurezza umana, oggetto della presente domanda di credito, costituiscono una parte importante della politica svizzera in materia di pace, diritti dell'uomo, migrazione e impegno umanitario. Tuttavia, queste misure possono esplicitare integralmente i loro effetti solo se inserite nel contesto di tutte le attività della Confederazione nei suddetti ambiti.

La *politica di pace della Confederazione* ingloba infatti tutte le azioni intraprese da vari enti federali nell'intento di instaurare o di consolidare la pace¹⁶. Queste azioni sono complementari. In risposta al postulato 09.3003 del 19 gennaio 2009 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (Strategia globale

¹⁶ Questi attori sono principalmente settori della diplomazia, della sicurezza civile e militare, della cooperazione allo sviluppo o della giustizia.

in materia di promovimento della pace e di disarmo)¹⁷, esponiamo nell'allegato 2 del presente messaggio una panoramica dettagliata delle attività della Confederazione concernenti il settore della pace e del disarmo, le sinergie esistenti tra questi due ambiti e gli sforzi profusi per garantire la coerenza.

Dal canto suo, la *politica estera della Confederazione in materia di diritti dell'uomo* è un compito trasversale che interessa numerosi settori, in particolare la diplomazia, lo sviluppo, la politica economica estera, la promozione della pace, la politica in materia di migrazione, e le attività della polizia e della giustizia. Essa pone sfide particolari sul piano della coerenza. Alla fine di ogni legislatura, il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto dettagliato sulla politica estera svizzera in materia di diritti dell'uomo¹⁸. Anche la *politica umanitaria e l'impegno in materia di migrazione* sono portati avanti da vari attori della Confederazione che coordinano strettamente le rispettive attività¹⁹.

3.4.2 Coerenza e complementarità

La politica svizzera di sicurezza umana può essere coerente ed efficace solo se gli attori interessati dell'Amministrazione federale riuniscono i propri sforzi e coordinano le loro attività (*whole-of-government approach*). Questa coerenza deve altresì inglobare le organizzazioni non governative – quali la società civile e il settore privato – come pure gli attori internazionali statali e non governativi (*whole-of-system approach*). Lo stesso discorso va fatto per la politica dello sviluppo: anch'essa in contesti di crisi e di fragilità senza gli strumenti della sicurezza umana è inefficace (cfr. allegato pagg. 81–83 e pagg. 88 seg. per quanto attiene e all'aiuto umanitario).

A livello di Confederazione

A livello di Confederazione la coerenza è garantita tramite lo scambio di informazioni, l'elaborazione di strategie comuni, la preparazione di piani d'azione generali, il coordinamento operativo di programmi concreti sotto la direzione del DFAE e l'arbitrato in caso di conflitti d'interessi.

L'Amministrazione federale ha sviluppato in questi ultimi anni *strumenti d'analisi e d'informazione* sempre più precisi che permettono di seguire la situazione in una regione e di valutare l'impatto di un'attività svizzera in uno Stato partner. Questi strumenti permettono all'Amministrazione di farsi un quadro globale.

Il nostro Collegio ha inoltre approntato una serie di *meccanismi interni di consultazione e decisione* allo scopo di aumentare la coerenza tra le attività vertenti intorno alla pace e ai diritti dell'uomo e le altre azioni politiche. Oltre a vari comitati e gruppi di lavoro operazionali, geografici e tematici cui collaborano i vari servizi, occorre menzionare i comitati strategici di coordinamento interdipartimentali per la promozione della pace (*Kerngruppe Frieden*), la politica internazionale dei diritti

¹⁷ Il postulato invita il Consiglio federale «ad allestire un rapporto che, da un lato, offra una panoramica sulla sua futura strategia in materia di promovimento della pace, sia in ambito civile che in ambito militare e, dall'altro, illustri la politica di controllo degli armamenti e di disarmo che intende perseguire. In quest'ottica esaminerà segnatamente l'opportunità di riunire le pertinenti misure in un unico credito quadro pluriennale».

¹⁸ Rapporto sulla politica estera svizzera dei diritti dell'uomo (2007–2011), FF 2011 1176.

¹⁹ Rapporto sulla politica estera 2010 (n. 4.3).

umani (*Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik*) e la politica migratoria estera (*Ausschuss für Internationale Migrationszusammenarbeit*), nei quali sono rappresentati tutti i dipartimenti e servizi federali interessati oppure il *Comitato di coordinamento DSC/PA IV* che riunisce periodicamente i servizi del DFAE incaricati dello sviluppo, dell'aiuto umanitario e della sicurezza umana. Queste istituzioni ben collaudate servono sia al coordinamento operativo di impegni specifici sia allo scambio di informazioni e alla preparazione di piani generali intra o interdipartimentali. Siamo convinti che la soluzione attuale, incentrata su un impiego efficace dei meccanismi esistenti in fatto di coordinamento e consultazione, sia quella giusta.

Ciononostante, la coerenza della politica svizzera in materia di sicurezza umana rimane una sfida costante. In futuro, la coerenza sarà ulteriormente potenziata e l'accento verrà posto sull'*elaborazione di approcci svizzeri integrati*. Verranno sviluppate sempre più strategie comuni che si basano su analisi precise dei conflitti come pure strumenti di pianificazione e di coordinamento congiunti al servizio degli attori della promozione civile e militare della pace, dello sviluppo, dei diritti dell'uomo, della sicurezza e dell'impegno umanitario, del disarmo, della non proliferazione e dell'ambiente²⁰. Pertanto, ci si impegnerà a rispettare il *savoir-faire*, il mandato e le responsabilità di ogni attore. Il *perfezionamento del personale e gli scambi di esperti* tra gli uffici saranno incoraggiati. La Svizzera sarà così in grado di profilarsi ancora meglio sulla scena internazionale nelle questioni riguardanti la politica della sicurezza umana e di impostare in modo ancora più efficace il suo sostegno ai Paesi e alle regioni in cui si impegna con progetti o programmi concreti.

Infine, se dovessero emergere divergenze sul piano della politica interna al momento di prendere determinate decisioni, il Consiglio federale può essere spinto a procedere a una *ponderazione degli interessi caso per caso*. Al riguardo si rifà al diritto internazionale, alla Costituzione federale e alla legislazione federale. In caso di questioni particolarmente controverse in ambito di sicurezza umana, come per esempio le autorizzazioni per l'esportazione di armi, la concessione di un'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) o determinati accordi di libero scambio, le decisioni continueranno a fondarsi su procedure istituzionalizzate e trasparenti che coinvolgono i differenti dipartimenti e uffici interessati.

Per rafforzare la coerenza della sua politica estera, nel 1998 il Consiglio federale ha deciso di introdurre una condizionalità politica per settori che interessano, in misura più o meno marcata, la sicurezza umana (diritti dell'uomo e delle minoranze, processi di democratizzazione, politica della pace e della sicurezza, buongoverno, riammissione). Nel 2003, è stato deciso di rimpiazzare il ricorso a clausole di condizionalità con una prassi differenziata e flessibile che prevede di impiegare maggiormente, o impiegare per la prima volta, gli strumenti descritti nel presente messaggio²¹.

A livello internazionale

La comunità internazionale ha riconosciuto la necessità di collaborare, di comunicare e incoraggiare meglio le iniziative che si rafforzano vicendevolmente, al fine di garantire un impiego efficiente delle risorse limitate. Sotto l'impulso della Svizzera,

²⁰ Esistono già strategie integrate di questo tipo, per esempio nel settore delle mine, della protezione della popolazione civile nei conflitti armati, delle armi leggere e di piccolo calibro come pure per alcuni Paesi (p. es. Nepal) e regioni.

²¹ Rapporto del Consiglio federale del 25 agosto 2010 concernente l'attuazione della condizionalità nel settore della politica estera (in risposta al postulato Leuthard 02.3591).

gli attori della pace hanno manifestato la propria volontà di fornire *risposte ancora più coerenti, coordinate e complementari*²² alla sfida posta dai conflitti e dalla fragilità sul piano nazionale (*whole-of-government approach*) e globale (*whole-of-system approach*)²³. (cfr. n. 3.2.1)

La Svizzera continuerà a contribuire attivamente a questo sviluppo. Essa moltiplicherà i propri sforzi curando la sua collaborazione con gli altri attori internazionali e regionali nonché impegnandosi a rafforzare la coerenza dell'azione multilaterale. Incoraggerà inoltre il dialogo continuo con i Paesi e le comunità interessate da conflitti e violenza armata, al fine di potenziare l'autoresponsabilità (*ownership*) e le capacità nazionali. Attraverso i suoi differenti strumenti di politica estera, la Svizzera seguirà con particolare attenzione e fornirà un contributo attivo ai processi di riforma delle Nazioni Unite, degli istituti finanziari internazionali e ai lavori dell'OCSE relativi al miglioramento dell'efficacia dell'aiuto nelle situazioni di fragilità e di conflitto.

3.5 Ripartizione degli impegni finanziati con il credito quadro

Il credito quadro per la sicurezza umana è assegnato alle varie regioni e ai differenti temi e strumenti sulla base delle priorità strategiche esposte nel presente messaggio. La ripartizione precisa dei mezzi sarà pilotata per il tramite di indicatori che il DFAE illustrerà nel dettaglio in un documento interno di pianificazione. A titolo indicativo, sulla base delle esperienze fatte sino al 2010 e delle sfide presentate nei capitoli precedenti, i fondi saranno assegnati nel modo seguente:

Ripartizione dei mezzi tra gli strumenti principali



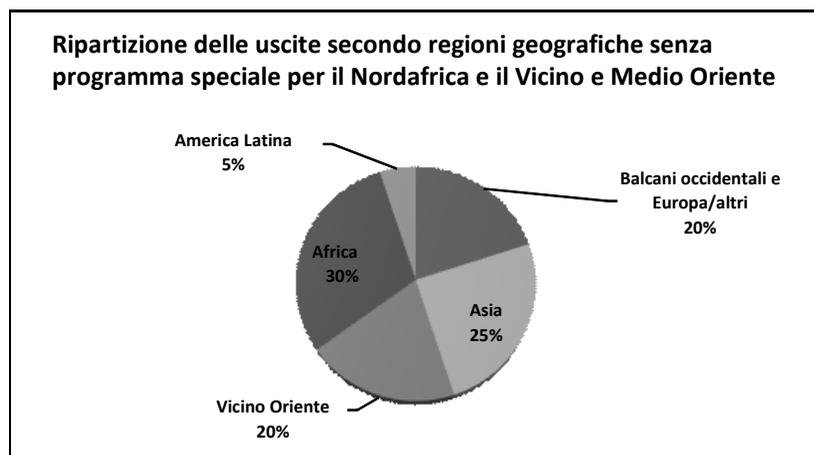
- 40 % Buoni uffici, mediazione e programma di promozione civile della pace
- 28 % Pool di esperti svizzeri per la promozione civile della pace
- 14 % Partenariati strategici
- 16 % Sviluppo delle politiche e iniziative diplomatiche
- 2 % Dialogo sui diritti umani

²² Cfr. roadmap della Conferenza 3 C, Ginevra, 19–20 marzo 2009, www.3c-conference2009.ch.

²³ Il cosiddetto approccio «3 C».

La ripartizione tra i principali strumenti è risultata relativamente stabile in questi ultimi anni. I programmi di gestione civile e di prevenzione dei conflitti nonché il distacco di esperti svizzeri assorbono la maggior parte delle risorse finanziarie. Gli strumenti diplomatici quali la mediazione, i colloqui sui diritti dell'uomo e le iniziative diplomatiche necessitano innanzi tutto di risorse umane. Sulla base delle esperienze raccolte si prospetta la seguente ripartizione del credito 2012–2016 (valori indicativi): la promozione civile della pace assorbirà la maggior parte delle risorse finanziarie (40 %); quote importanti del budget saranno destinate al distacco di esperti svizzeri (25 %), allo sviluppo di politiche e d'iniziative diplomatiche (16 %), alla cooperazione con i partner strategici (14 %); mentre per i colloqui sui diritti dell'uomo, che necessitano soprattutto di risorse in termini di personale, la quota prevista è più bassa (2 %).

Ripartizione delle uscite in funzione dei criteri geografici



- 20 % Balcani occidentali e Europa
- 30 % Africa
- 25 % Asia
- 20 % Vicino Oriente (senza programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente)
- 5 % America latina

La ripartizione geografica per i prossimi anni è la seguente (valori indicativi): gli impegni a favore della pace nell'Europa sud-orientale rimarranno elevati in ragione dell'importanza di questa regione per la Svizzera (20 %). La maggior parte dei conflitti armati attuali ha luogo in Africa e in Asia: l'impegno della Svizzera in queste aree è dunque particolarmente importante (30 % del budget per l'Africa e 25 % per l'Asia). Un quinto del budget sarà destinato al Vicino Oriente (senza contare il programma speciale per il Nord Africa e il Medio Oriente). In America latina la Svizzera rimarrà presente in Colombia e in misura meno accentuata in altri Paesi (Guatemala, dialogo con Cuba). Essa consacrerà circa il 5 per cento del budget a questa regione.

Queste cifre hanno tuttavia solo un carattere indicativo, in quanto anche in futuro la Svizzera intende continuare a reagire rapidamente agli sviluppi politici imprevisti e adattare di conseguenza la sua pianificazione.

3.6

Gestione strategica, gestione dei progetti, controllo e garanzia della qualità

Gestione strategica

La responsabilità per la realizzazione delle azioni di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo è assunta dalla Divisione politica IV – Sicurezza umana in seno alla Direzione politica del DFAE.

La Divisione politica IV opera in base alla *legge federale del 19 dicembre 2003*²⁴ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo e ad altre direttive strategiche del Consiglio federale e del Parlamento (obiettivi di legislatura, rapporti di politica estera, obiettivi annuali del Consiglio federale).

I programmi condotti in regioni e Paesi prioritari nonché nel quadro di iniziative tematiche si fondano su concetti e strategie a medio termine. Questi documenti sono oggetto di consultazioni interne al Dipartimento o interdipartimentali allo scopo di garantire un approccio integrato su scala nazionale (*whole-of-government approach*) nonché la coerenza della politica estera svizzera.

Ogni singola misura è definita in un documento di progetto atto a consentirne la gestione. I progetti fino a 500 000 franchi possono essere approvati a livello della Divisione, quelli fino a 1 milione di franchi dal capo della Direzione politica e quelli compresi tra 1 milione e 5 milioni di franchi dalla capo del DFAE.

Controlling strategico

La coerenza strategica è garantita da un'unità di controllo (*controlling strategico*). Quest'ultima rileva le informazioni che figurano in ogni domanda di credito sulla base di indicatori che le permettono di verificare se gli obiettivi del presente messaggio sono adempiuti. Essa allestisce un rapporto annuo interno e propone, se del caso, misure d'ottimizzazione. Ogni anno sono pure fornite informazioni al Parlamento sotto forma di rapporti specifici o rapporti integrati nei rapporti di politica estera.

Gestione del ciclo di progetto

Il controllo finanziario degli impegni è garantito dal meccanismo di *gestione del ciclo di progetto* (*project cycle management, PCM*) che ingloba strumenti di pianificazione, di attuazione e di valutazione adeguati all'ambiente specifico della promozione della sicurezza umana.

Garanzia della qualità

La qualità è garantita a tutti gli stadi del ciclo di progetto grazie ai seguenti strumenti:

- controllo strategico interno;
- pianificazione annua interna orientata a obiettivi e risultati;
- accompagnamento e controllo dei progetti;
- formazione e perfezionamento del personale;

- valutazione sistematica: ogni anno, una parte importante dei progetti, programmi e partenariati strategici è valutata da un ente esterno sulla base di standard di valutazione dell'OCSE-CAS e della SEVAL (Società svizzera di valutazione). I responsabili dei programmi effettuano anch'essi delle autovalutazioni;
- gestione del sapere: la DP IV, il cui personale è composto sia di diplomatici soggetti al trasferimento periodico sia di collaboratori scientifici e specialisti della sicurezza umana non trasferibili, si è dotata di strumenti efficaci per lo scambio di conoscenze.

3.7 Organizzazione e personale

La Divisione politica IV – Sicurezza umana del DFAE è strutturata in cinque sezioni tematiche (politica di pace, politica di pace multilaterale, politica dei diritti umani, politica umanitaria e migrazione), di una sezione incaricata del distacco di esperti sul posto, di uno stato maggiore (controllo strategico, *Policy Unit*, Gender Focal Point) e di una sezione di sostegno (finanze e amministrazione). Quattro ambasciatori in missione speciale per i processi di pace o dialoghi sui diritti umani sono attualmente subordinati o aggregati amministrativamente alla Divisione. Essi sono nominati dal Consiglio federale in funzione dei bisogni.

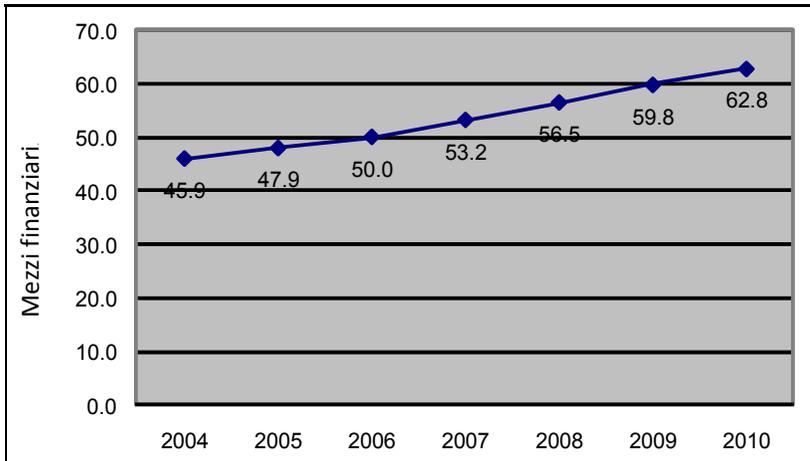
Siccome il modesto aumento del credito quadro deve servire innanzitutto ad approfondire l'impegno attuale della Svizzera, l'organizzazione esistente rimane pertinente, con l'apporto di rafforzamenti sotto il profilo del personale, come confermato anche da un audit esterno effettuato all'inizio del 2007 (non pubblicato).

Questo potenziamento del personale è dettato dalle seguenti ragioni:

La Svizzera intende portare avanti una politica attiva. Pertanto, l'efficacia dei suoi sforzi fa in gran parte affidamento a persone: mediatori, esperti e consiglieri impegnati in una mediazione o nello sviluppo di norme internazionali. Questo vale sia per le attività visibili sia per quelle – più frequenti – che si svolgono dietro le quinte. L'aumento del credito quadro dà la possibilità di mettere a disposizione persone supplementari altamente qualificate indispensabili per la buona riuscita di queste missioni e la gestione dei progetti e dei programmi. Del resto, le azioni concernenti la promozione della sicurezza umana si concentrano maggiormente in contesti politici delicati che richiedono discrezione e confidenzialità, per cui sarebbe inopportuno delegarli ad attori esterni. E anche nel caso in cui il DFAE collabori in una fase precisa del processo con partner svizzeri, locali o internazionali riconosciuti, li deve imperativamente sostenere in modo continuo. A tal fine occorre che siano disponibili le opportune risorse.

Inoltre, il DFAE deve far fronte a nuovi compiti: iniziative nel settore delle armi leggere, delle mine e dell'elaborazione di politiche nel campo del mantenimento e del consolidamento della pace, accompagnamento del Centro di competenza svizzero per i diritti umani dal 2011 al 2015; attuazione della ripresa di compiti del DFGP concernenti il reclutamento di ufficiali di polizia per le missioni internazionali di pace, gestione delle nuove opportunità nel campo della mediazione, gestione finanziaria delle iniziative nel settore del disarmo e della non proliferazione; dispiego di attività nel settore della democrazia e dei processi elettorali; nuove iniziative tematiche come i partenariati migratori; potenziamento delle attività nel

Evoluzione dei mezzi finanziari 2004–2010
(spese effettive in milioni di franchi)



Preventivo 2011: 62,826 milioni di franchi

I mezzi richiesti sono motivati dai seguenti elementi:

Priorità della politica estera svizzera

La Costituzione federale impernia la politica estera della Svizzera sulla promozione della pace, della democrazia e dei diritti dell'uomo. Nel suo Rapporto sulla politica estera 2000²⁶, il Consiglio federale aveva affermato di voler «contribuire in modo essenziale e tangibile alla prevenzione di conflitti violenti», «condurre una politica umanitaria indipendente e profilata» e «potenziare, mediante provvedimenti adeguati, gli sforzi a favore del rispetto e del promovimento dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto». Approvando un primo credito quadro nel 2003 e un secondo nel 2007, il Parlamento ha dato il suo avallo a questo orientamento strategico e a una crescita regolare del finanziamento per la sua attuazione. Si tratta ora di proseguire lungo questa strada.

I risultati ottenuti (cfr. n. 2.1) confermano la validità della strategia adottata finora. A nostro avviso adesso bisogna sfruttare gli atout e il know-how della Svizzera consolidando i risultati ottenuti e rispondendo con determinazione ai profondi mutamenti del contesto internazionale.

Il nostro Collegio è convinto che sia giunto il momento di compiere un salto quantitativo e qualitativo, aumentando sostanzialmente il finanziamento della politica di sicurezza umana, tanto più che il DFAE deve affrontare nuovi compiti, in particolare in Nord Africa e in Medio Oriente e segnatamente l'avvio di iniziative nel campo del disarmo e della non proliferazione.

²⁶ FF 2001 201

Rispondere a un bisogno globale crescente e investire nella prevenzione

I bisogni internazionali di personale e mezzi finanziari per la promozione civile della sicurezza umana sono in crescita.

Da un lato, benché quest'anno si siano conclusi alcuni conflitti, restano numerose zone d'instabilità e di tensione. In regioni vicine alla Svizzera o con cui il nostro Paese ha dei legami particolari – il Nord Africa e il Medio Oriente nonché l'Asia centrale – sono emerse nuove sfide e nuove opportunità di azione.

Dall'altro, la comunità internazionale si è resa conto che la prevenzione della violenza armata e il consolidamento della pace, compreso il miglioramento della situazione dei diritti dell'uomo, sono nettamente meno onerosi delle ripercussioni finanziarie, economiche, umane e sociali dei conflitti. Uno studio cofinanziato dalla Svizzera nel 2008 ha stimato in 12 000 miliardi di dollari US il costo dei conflitti in Medio Oriente degli ultimi due decenni. Si calcola che nei conflitti attuali quasi il 90 per cento dei morti sono civili. Si tratta principalmente di donne e bambini. Considerando i suoi interessi e la sua lunga tradizione umanitaria, la Svizzera deve apportare un contributo utile, consolidando e sviluppando le sue attività.

Rafforzare la sicurezza

La promozione della sicurezza umana rappresenta una risposta strategica ai rischi contemporanei per la sicurezza, come il crollo delle strutture statali in Stati fragili, la minaccia del terrorismo e l'estremismo violento, la proliferazione di armi e la criminalità organizzata internazionale. Essa permette di attenuare l'impatto dei conflitti, della violenza armata e della debolezza dello Stato di diritto sulla stabilità economica, sui prezzi delle materie prime, sulla sicurezza dei trasporti aerei o ancora sulla diffusione di malattie. La Svizzera partecipa quindi alla risoluzione di problemi globali allo scopo di rafforzare la propria sicurezza e di garantire la propria prosperità grazie a relazioni internazionali più stabili. È inoltre solidale, fornendo il suo contributo a Paesi meno privilegiati.

Governance mondiale delle migrazioni internazionali

In tutto il mondo, decine di milioni di persone fuggono dalla guerra, dalla violenza, dalla persecuzione e dalla precarietà. La promozione della sicurezza umana interviene sulle cause della migrazione forzata e della tratta di esseri umani e comprende anche la protezione dei migranti e dei loro diritti. Essa contribuisce inoltre attivamente a instaurare una gestione internazionale delle migrazioni volta a fare in modo che la migrazione sia sicura e regolare e rispetti i diritti e gli interessi di tutte le persone coinvolte.

Buoni uffici e mediazioni – una risposta alle aspettative nei confronti di uno Stato neutrale come la Svizzera

Il know-how della Svizzera nel settore dei buoni uffici è sempre più richiesto: la Svizzera è infatti vista come un intermediario neutrale e degno di fiducia e gode di credibilità nonché di una solida indipendenza nel suo operato. Si tratta di risultati notevoli per uno sforzo finanziario relativamente limitato. Sarebbe molto controproducente rifiutare tali richieste in futuro. Questi sforzi rappresentano una risposta apprezzata alle aspettative nei confronti di uno Stato neutrale, risposta che serve anche all'immagine e agli interessi della Svizzera.

Un know-how riconosciuto e richiesto

Grazie alla sua storia e alla sua cultura politica, la Svizzera vanta un serbatoio di know-how riconosciuto e di alto valore aggiunto in settori fondamentali per la pace e la sicurezza umana quali la democrazia, il federalismo, la condivisione del potere, il rispetto delle minoranze, la rielaborazione del passato o la promozione del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo. Gli sforzi del nostro Paese sono potenziati inoltre dalla Ginevra internazionale grazie alla quale dispone di un'eccellente rete di partner intergovernativi e non governativi nonché di una piattaforma internazionale e di un polo di eccellenza unico al mondo. Come altri Paesi, la Svizzera è sottoposta alle crescenti sollecitazioni della comunità internazionale e dei Paesi in crisi. Sarebbe un peccato non sfruttare questi atout con un impegno adeguato.

Promuovere la sicurezza umana è efficace

Durante l'ultimo decennio, processi di mediazione hanno permesso di porre fine a vari conflitti e il numero di vittime dirette di conflitti armati, genocidi e gravi violazioni dei diritti dell'uomo come pure di rifugiati della violenza è diminuito nel mondo intero. Studi scientifici spiegano questi miglioramenti segnatamente con l'intensificazione degli sforzi profusi dalla comunità internazionale per contenere i conflitti, promuovere il diritto internazionale umanitario e proteggere i diritti dell'uomo. Come evidenzia l'attualità internazionale, vi sono tuttavia ancora sfide numerose e sempre più complesse nel settore della violenza armata (sono in corso più di 50 conflitti), della gestione di crisi, della migrazione e della protezione dei diritti fondamentali.

Confronto con altri Paesi

Il rafforzamento dell'impegno svizzero dovrebbe permettere di affermare il profilo della Svizzera tra i Paesi dell'OCSE che, complessivamente, tra il 2006 e il 2009 hanno aumentato gli stanziamenti per le attività a favore della sicurezza umana da 1731 a 2990 milioni di dollari US. I dati dell'OCSE per l'ultimo decennio mostrano segnatamente che i Paesi paragonabili alla Svizzera, come la Norvegia, la Finlandia e la Danimarca, hanno aumentato i fondi e intensificato gli sforzi nel settore della sicurezza umana per rispondere ai bisogni internazionali.

Alto profilo della Svizzera

L'attività politica condotta negli ultimi anni dalla Svizzera in materia di promozione della sicurezza umana ha contribuito ad aumentare il suo prestigio e l'influenza della sua politica estera nel mondo. Il suo know-how è stato richiesto a più riprese e ha ottenuto risultati notevoli malgrado i mezzi limitati (cfr. n. 2.1). Questi successi s'iscrivono nella tradizione umanitaria e nella politica di buoni uffici della Svizzera e contribuiscono notevolmente a proiettare un'immagine positiva del nostro Paese. Ampliano il margine di manovra della politica estera e aprono delle porte, anche presso grandi attori internazionali.

Sforzo mirato e complementarietà

Come ha rilevato il nostro Collegio nel suo rapporto del 25 marzo 2009 alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, nel 2005 la Svizzera ha valutato l'efficacia e la pertinenza di tutte le sue attività di sicurezza umana nell'ottica della politica estera. In base a tale valutazione ha proceduto a concentrazioni tematiche e geografiche. I suoi impegni geografici continueranno a concentrarsi su regioni

prioritarie, in modo da garantire l'efficacia dell'azione. Le priorità saranno riesaminate annualmente. Tra l'altro, gli sforzi nel settore della sicurezza umana sono complementari e sono potenziati dagli altri sforzi della Confederazione a favore della pace, della sicurezza, del rispetto del diritto internazionale, di una buona gestione delle migrazioni internazionali e del disarmo.

Efficienza ed efficacia

La Svizzera si è dotata di strumenti efficaci ed efficienti (mediazione e facilitazione, programmi di promozione civile della pace, dialoghi sui diritti umani, iniziative diplomatiche, Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace e partenariati) a cui potrebbe ricorrere più spesso finanziandoli maggiormente. I mezzi richiesti con il presente messaggio le permetterebbero di inviare più svizzeri in missioni internazionali. Sarebbe così raggiunta una massa critica sufficiente per realizzare azioni di pace di maggior ampiezza e reagire con maggior flessibilità alle opportunità.

4.3 Durata del credito quadro

La durata del credito quadro è di quattro anni (dal 2012 al 2016), pari a una legislatura. Tale durata garantisce che l'impegno della Confederazione sarà esaminato in dettaglio dal Parlamento almeno una volta nel corso della legislatura. I crediti a preventivo sono richiesti nell'ambito del preventivo annuale della Confederazione.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il presente documento chiede alle Camere federali di accordare un credito quadro di 310 milioni di franchi per il periodo 2012–2016, allo scopo di proseguire le misure di promozione della sicurezza umana (cfr. n. 3).

5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il credito quadro richiesto non avrà alcuna ripercussione sul personale dell'Amministrazione. Il costo del personale necessario, temporaneamente, per attuare le misure di promozione della sicurezza umana sarà coperto mediante il credito quadro (cfr. n. 3.7).

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto spetta esclusivamente alla Confederazione e non avrà alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni.

Indirettamente, il sostegno della Confederazione alle istituzioni intergovernative e non governative con sede a Ginevra rafforzerà tuttavia la Ginevra internazionale e umanitaria e ne aumenterà l'attrattiva. Sono prevedibili effetti positivi anche sul mondo accademico svizzero, in particolare grazie all'integrazione delle conoscenze nonché della ricerca e della formazione. È il caso in particolare per il sostegno al neo costituito *Centro di competenza svizzera per i diritti umani*.

5.3 Ripercussioni per l'economia

A prescindere dal rafforzamento della Ginevra internazionale e umanitaria, l'esecuzione del decreto federale proposto non avrà alcuna ripercussione significativa sull'economia.

6 Programma di legislatura

Il presente messaggio è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008²⁷ concernente il programma di legislatura 2007–2011.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità, legalità e forma dell'atto

Il decreto federale proposto si basa sull'articolo 167 Cost., secondo il quale la competenza in materia di preventivo spetta all'Assemblea federale, nonché sull'articolo 4 della legge federale del 19 dicembre 2003²⁸ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo, secondo il quale i mezzi per finanziare le misure previste sono concessi sotto forma di crediti quadro pluriennali. Visto il carattere finanziario, conformemente all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002²⁹ sul Parlamento, il decreto deve avere la forma del decreto federale semplice.

7.2 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.³⁰, il decreto federale proposto è subordinato al freno alle spese e di conseguenza deve essere approvato dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

²⁷ FF 2008 597

²⁸ RS 193.9

²⁹ RS 171.10

³⁰ RS 101

Destinazione dei fondi del credito quadro 2008–2012

L'utilizzazione delle risorse finanziarie è ispirata agli *obiettivi strategici* definiti dal Consiglio federale³¹. Questi obiettivi erano corredati di indicatori strategici e criteri quantitativi di controllo della qualità, che hanno permesso di calibrare le attività e verificare a intervalli regolari se gli obiettivi definiti erano stati raggiunti. Nel corso del periodo in rassegna, gli indicatori e i criteri di controllo sono stati precisati³².

La politica svizzera di sicurezza umana 2008–2012 ha perseguito i seguenti obiettivi strategici:

- concentrare l'azione su *sette Paesi e regioni prioritari*;
- concentrare le attività su *temi privilegiati*;
- agire il più spesso possibile quale *attore o co-attore* della propria politica;
- lavorare *il più spesso possibile con attori politici chiave* (livelli d'impegno, o «track», 1 e 1,5);
- collaborare con *partner accuratamente selezionati*;
- integrare sistematicamente la *dimensione di genere* nei progetti e programmi;
- *valutare* regolarmente il 20 per cento del portafoglio di attività.

1. Sette Paesi e regioni prioritari

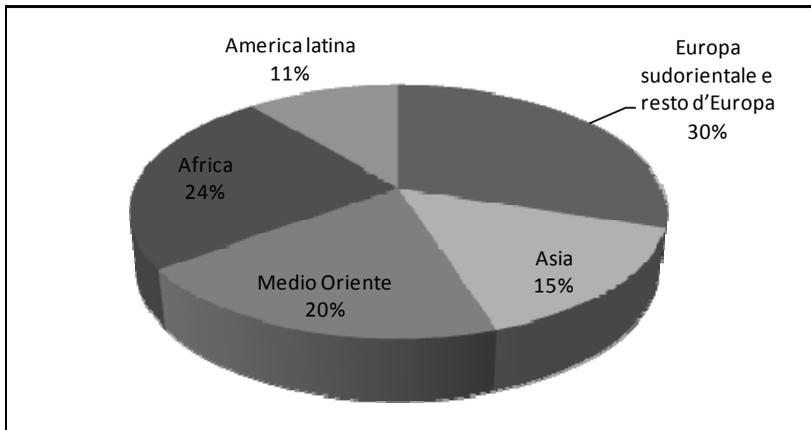
Il DFAE ha concentrato le proprie risorse su sette Paesi e regioni prioritari. Nel 2010, si è trattato dell'Europa sudorientale, del Vicino Oriente, del Nepal, del Sudan e del Corno d'Africa, della regione dei Grandi Laghi, della Colombia e dell'Africa occidentale e centrale. La seguente tabella presenta le spese secondo la regione geografica negli anni 2008–2010:

³¹ Messaggio del Consiglio federale concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo del 15 giugno 2007 (FF **2007** 4339) e Rapporto del Consiglio federale del 25 marzo 2009 in risposta alla lettera del 3 dicembre 2008 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (non pubblicato).

³² Tali indicatori figurano nel Rapporto del Consiglio federale sulle misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo 2007, indirizzato alle Commissioni della politica estera (non pubblicato nel FF). Essi sono stati precisati nel documento interno del DFAE «La planification à moyen terme (2009–2012): Division politique IV – de la phase des pionniers à la consolidation» del luglio 2009.

Ripartizione geografica delle spese

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



La tabella seguente presenta la ripartizione delle spese in funzione del Paese e della regione nel periodo 2008–2010:

Ripartizione delle spese secondo il Paese o la regione in milioni di CHF	2008	2009	2010
Europa sudorientale e resto d'Europa	6,7	7,0	7,7
Asia	3,5	3,6	3,8
Medio Oriente	4,6	5,0	4,8
Africa	5,0	5,2	7,4
America latina	2,4	2,9	2,7
Totale	22,2	23,7	26,4

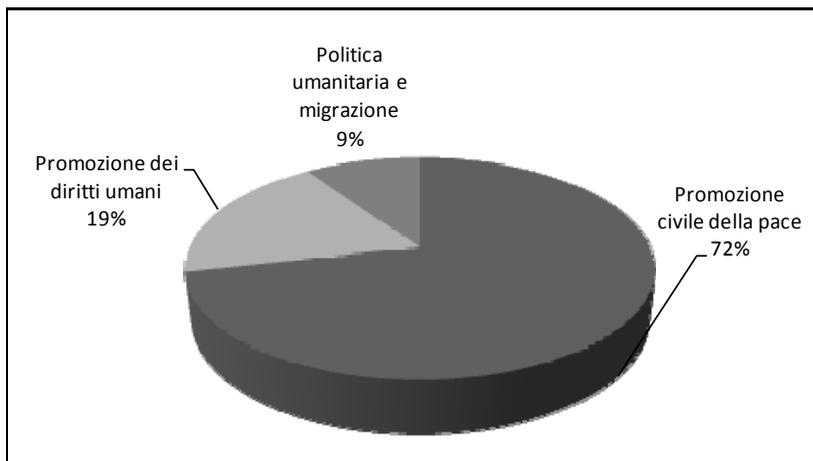
L'80 per cento circa delle risorse destinate alle attività geografiche è stato stanziato a favore di Paesi e regioni prioritari e il 20 per cento restante è stato impiegato in modo flessibile in altri Paesi o regioni in funzione delle opportunità politiche. Le attività geografiche hanno assorbito il 58 per cento circa dei mezzi disponibili, mentre il 42 per cento degli stanziamenti è andato a favore di attività politiche tematiche. Le esperienze degli ultimi anni mostrano una leggera tendenza allo spostamento dei mezzi a favore delle attività *politiche* (iniziative diplomatiche, partenariati) a scapito delle attività *geografiche* (programmi in una determinata regione). Questa tendenza riflette la crescente domanda di misure politiche.

2. Temi privilegiati

Grafico 2

Promozione civile della pace, promozione dei diritti dell'uomo, politica umanitaria e migrazione

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



Il 72 per cento del credito quadro è stato destinato alla promozione civile della pace (compreso l'invio di esperti sul terreno), il 19 per cento ai diritti dell'uomo e il 9 per cento alla politica umanitaria e alla migrazione.

La seguente tabella presenta la ripartizione delle spese in funzione del tema nel periodo 2008–2010:

Ripartizione delle spese secondo il tema in milioni di CHF	2008	2009	2010
Promozione civile della pace	22,2	23,2	24,6
Promozione dei diritti dell'uomo	5,5	6,0	6,9
Politica umanitaria e migrazione	3,0	2,8	3,4
Totale	30,7	32,0	34,9

3. La Svizzera attore della propria politica

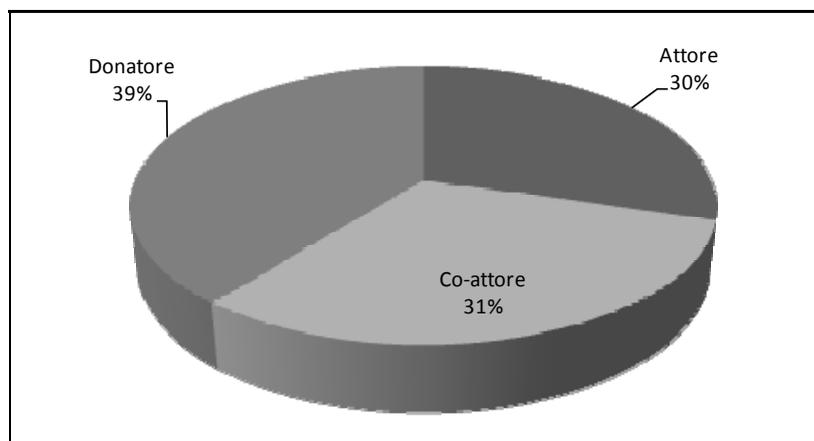
Il credito quadro ha permesso alla Svizzera di essere innanzitutto un attore diretto della propria politica di sicurezza umana o un co-attore influente: durante il periodo 2008–2010, il 61 per cento degli impegni finanziari è stato consacrato a progetti in cui la Svizzera ha svolto il ruolo di attore o co-attore. La maggior parte delle risorse finanziarie e umane è stata destinata all’invio di esperti, alle attività di buoni uffici e mediazione e ai programmi di promozione civile della pace. La Svizzera ha fornito contributi finanziari a progetti sviluppati da terzi quando ha ritenuto che un’azione comune fosse ragionevole.

È emerso che essere attore richiede non solo un vasto know-how e competenze manageriali, ma anche ingenti risorse in termini di personale, e questo pone dei limiti.

Grafico 3

La Svizzera attore, co-attore e donatore

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



La seguente tabella presenta la ripartizione delle spese in funzione dei ruoli nel periodo 2008–2010:

in milioni di CHF	2008	2009	2010
Attore	18,1	18,3	16,2
Co-attore	17,8	17,5	20,8
Donatore	20,6	24,0	25,8
Totale	56,5	59,8	62,8

4. Ripartizione secondo il livello d'impegno

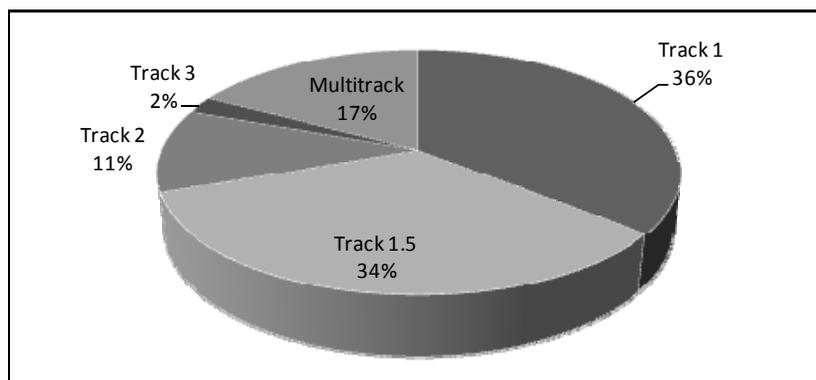
L'analisi delle spese nel periodo in rassegna mostra che le attività finanziate mediante il credito quadro hanno riguardato essenzialmente impegni politici e diplomatici di livello 1 e 1,5. Tali attività sono state completate da impegni di livello 2 (società civile) e 3 (popolazioni locali).

Il 70 per cento delle attività è così stato sviluppato con attori politici chiave (livello d'impegno 1 e 1,5). Il DFAE si è adoperato ad esempio per favorire il dialogo tra un governo in carica e i capi di un movimento ribelle o per influenzare una politica governativa. La collaborazione sistematica con personalità e organizzazioni influenti della vita politica, economica e sociale (livello d'impegno «track 2»: 11 %) non è tuttavia stata trascurata dal momento che una tale collaborazione consente di dare un ampio sostegno ai processi di pace o promuovere lo sviluppo della politica governativa. Il DFAE ha inoltre operato, seppur in minor misura, a livello delle collettività, ossia di «track 3» (2 % dell'impegno). Per costruire una pace durevole è infatti necessario che la totalità della popolazione sostenga gli sviluppi cruciali. Vi è infine il lavoro «multitrack» (17 %), che combina vari livelli d'intervento.

Grafico 4

Ripartizione delle risorse secondo il livello d'impegno

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



La seguente tabella presenta la ripartizione delle spese in funzione del livello d'intervento («track») nel periodo 2008–2010:

ripartizione delle spese in funzione del livello d'intervento in milioni di CHF	2008	2009	2010
Track 1	20,4	21,2	22,4
Track 1.5	18,1	20,5	22,0
Track 2	7,4	6,6	5,4
Track 3	1,4	0,7	2,0
Multitrack	9,0	10,9	10,9
Totale	56,3	59,9	62,7

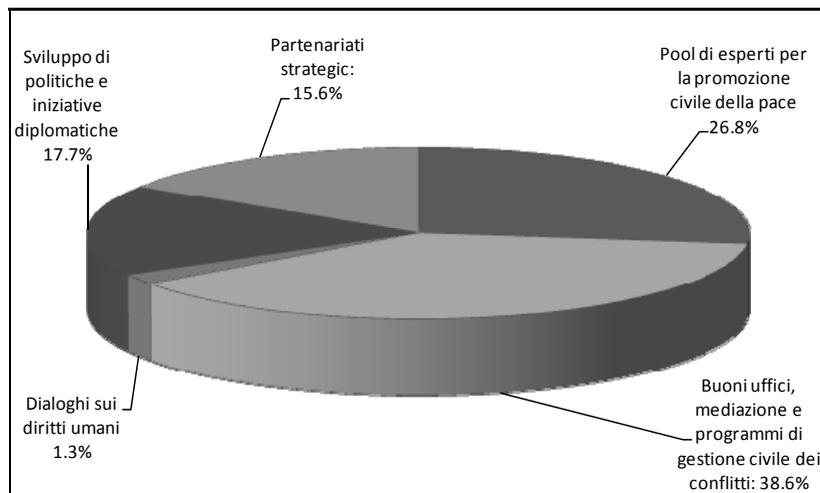
5. Ripartizione delle spese effettive tra i principali strumenti

La principale voce di spesa è costituita dai buoni uffici, dalla mediazione e dai programmi di gestione civile dei conflitti. Segue l'invio di esperti all'estero.

Grafico 5

Ripartizione delle spese tra i principali strumenti

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



La seguente tabella presenta le percentuali dettagliate nel 2008–2010 e le spese in funzione dello strumento nel 2010:

Ripartizione delle spese tra i principali strumenti	2008	2009	2010	Media	Spese 2010 in milioni di CHF
Pool di esperti per la promozione civile della pace	29,0 %	26,0 %	25,5 %	26,8 %	16,0
Buoni uffici, mediazione e programmi di gestione civile dei conflitti	35,0 %	40,0 %	40,7 %	38,6 %	25,5
Dialoghi sui diritti umani	2,0 %	1,0 %	1,0 %	1,3 %	0,6
Sviluppo di politiche e iniziative diplomatiche	17,0 %	18,0 %	18,0 %	17,7 %	11,3
Partenariati strategici	17,0 %	15,0 %	14,8 %	15,6 %	9,3
Totale					62,7

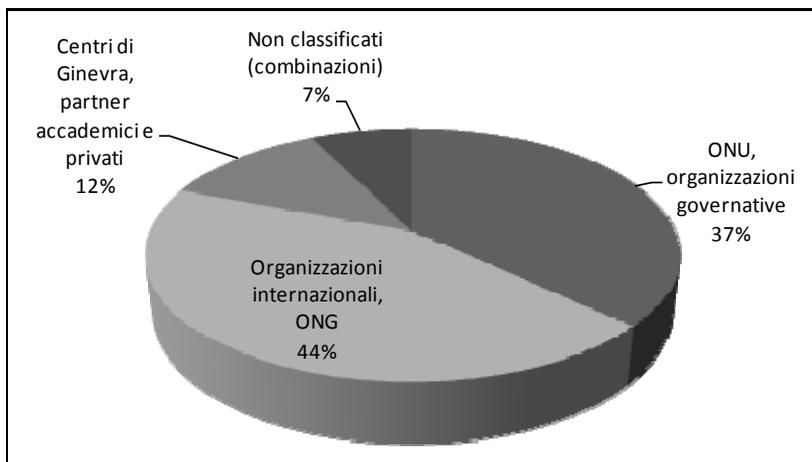
6. I partner del DFAE

Il DFAE non sarebbe stato in grado di svolgere i suoi compiti senza la collaborazione di partner specializzati quali organizzazioni internazionali non governative (44 %), organizzazioni governative e le Nazioni Unite (37 %) nonché partner accademici e privati (12 %). È stata istituita una lunga e proficua collaborazione segnatamente con una ventina di partner strategici.

Grafico 6

Collaborazione con i partner del DFAE

(% media delle spese effettive nel 2008–2010)



La seguente tabella presenta le spese dettagliate secondo il partner nel 2008–2010:

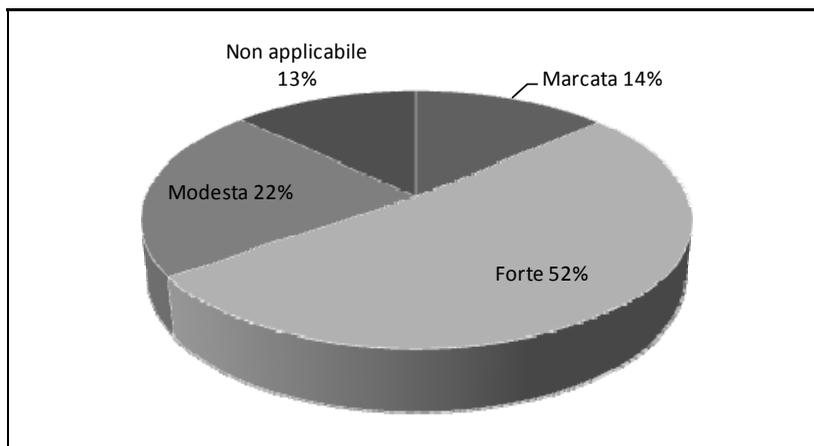
Ripartizione delle spese secondo il partner in milioni di CHF	2008	2009	2010
ONU, altre organizzazioni governative	15,8	25,4	24,7
Organizzazioni nazionali e internazionali non governative, ONG	29,4	24,9	24,4
Centri di Ginevra, partner accademici e privati	7,9	7,8	5,6
Non classificati (combinazioni)	3,4	1,7	8,1
Totale	56,5	59,8	62,8

7. Approccio integrato della parità uomo-donna

La Svizzera applica un approccio integrato della parità uomo-donna e tiene sistematicamente conto della dimensione di genere nei suoi progetti e programmi di promozione della pace e della sicurezza umana. Durante il periodo in rassegna è stata riservata un'attenzione crescente alla dimensione di genere. Il DFAE si è impegnato inoltre in favore di una valutazione realista dell'applicazione di tale misura e di un miglioramento delle condizioni necessarie alla sua realizzazione. Nel 66 per cento delle domande di finanziamento di progetti, la sensibilità al genere è stata considerata «marcata» o addirittura «forte».

Grafico 7

Valutazione della sensibilità al genere nel 2008–2010



La seguente tabella presenta la ripartizione dettagliate delle spese in funzione della sensibilità al genere nel 2008–2010:

Spese in funzione della sensibilità al genere in milioni di CHF	2008	2009	2010
Marcata	6,4	5,4	9,5
Forte	22,0	17,8	41,1
Modesta	18,0	9,5	6,6
Non applicabile	6,6	8,0	5,6

Panoramica della politica svizzera in materia di pace e di disarmo

Le pagine seguenti tracciano una panoramica sulla politica in materia di pace e disarmo della Confederazione. *Il presente allegato evidenzia la necessità di intensificare gli sforzi per una maggiore coerenza e complementarità tra le attività di sicurezza umana, di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario.* Esso risponde al postulato 09.3003 del 19 gennaio 2009 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (Strategia globale in materia di promovimento della pace e di disarmo), che ci incaricava di *«allestire un rapporto che, da un lato, offra una panoramica sulla sua futura strategia in materia di promovimento della pace, sia in ambito civile che in ambito militare e, dall'altro, illustri la politica di controllo degli armamenti e di disarmo che intende perseguire. In quest'ottica esaminerà segnatamente l'opportunità di riunire le pertinenti misure in un unico credito quadro pluriennale».* Il 25 febbraio 2009, abbiamo proposto di accogliere il postulato.

Obiettivi e settori di azione

La promozione della convivenza pacifica dei popoli è un compito multidimensionale e trasversale. Per affrontare in modo efficace le sfide attuali concernenti la pace e alla sicurezza, la Confederazione persegue *sei obiettivi concreti*, che si completano a vicenda:

1. *promuovere la risoluzione pacifica delle controversie e il consolidamento della pace:* mediante interventi sulla dinamica del conflitto, si cerca di evitare che esso scoppi, si aggravi o riprenda;
2. *intervenire alla fonte, sulle cause strutturali dei conflitti:* si tratta di ridurre le fonti di tensioni sociali e di rafforzare le istituzioni nazionali che offrono una via alternativa alla violenza per gestire i problemi;
3. *stabilizzare per prevenire l'escalation o la ripresa dei conflitti e permettere la costruzione della pace;*
4. *rafforzare l'architettura globale di prevenzione e riduzione della violenza armata* mediante la promozione di norme e meccanismi internazionali solidi;
5. *contribuire attivamente al disarmo, al controllo degli armamenti e alla non proliferazione,* segnatamente lavorando al rafforzamento degli accordi universali giuridicamente vincolanti e promuovendo un disarmo irreversibile, trasparente e verificabile;
6. *proteggere e assistere le persone e le comunità interessate da conflitti armati.*

Per realizzare questi sei obiettivi, la Svizzera utilizza l'intero ventaglio dei provvedimenti *diplomatici, militari* e di *sviluppo* a sua disposizione, dall'avvio di iniziative a livello multilaterale ai progetti sul terreno.

Obiettivi	Settori di azione
1. Promuovere la risoluzione pacifica delle controversie e il consolidamento della pace	promozione civile della pace / cooperazione allo sviluppo
2. Intervenire alla fonte, sulle cause strutturali dei conflitti	cooperazione allo sviluppo / promozione civile della pace
3. Stabilizzare per prevenire l'escalation o la ripresa dei conflitti e permettere la costruzione della pace	promozione militare della pace / politica di sicurezza
4. Rafforzare l'architettura globale di prevenzione e riduzione della violenza armata	diritto internazionale pubblico / promozione civile della pace / cooperazione allo sviluppo / politica nelle organizzazioni internazionali
5. Contribuire attivamente al disarmo, al controllo degli armamenti e alla non proliferazione	politica di sicurezza / promozione civile della pace
6. Proteggere e assistere le persone e le comunità interessate da conflitti armati	aiuto umanitario / cooperazione allo sviluppo / diritto internazionale pubblico / politica umanitaria, politica di sicurezza

La Svizzera intende così contribuire, mediante un'azione coerente e mirata, a prevenire conflitti e promuovere la pace a favore di un mondo più stabile e sicuro.

La nozione di pace

Pace non significa semplicemente assenza di violenza e dotazione degli armamenti stabile al più basso livello possibile (pace negativa). Malgrado l'importanza di questi fattori, la pace richiede molto di più. Al di là della sospensione delle ostilità, la Svizzera cerca di plasmare una pace fondata sullo sviluppo sostenibile, sulla giustizia sociale nonché sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia (pace positiva)³³, conformemente ai valori iscritti nella Costituzione federale. La pace, intesa in senso lato, rappresenta una condizione preliminare affinché gli individui, le comunità, le società e i Paesi possano realizzare pienamente il loro potenziale.

Concretamente, quando i nostri sforzi volti a sospendere le ostilità sfociano in un accordo di pace, è indispensabile pensare alle tappe successive del processo di stabilizzazione (a ciò che resta da fare). Occorre ancora garantire la sicurezza e disarmare, costruire basi socioeconomiche durevoli, elaborare il quadro politico atto a garantire una pace basata sui principi dello Stato di diritto, della partecipazione delle minoranze e della non discriminazione o ancora facilitare la riconciliazione e promuovere la giustizia.

³³ *Pace negativa e pace positiva* sono concetti fondamentali della ricerca sulla pace, che scaturiscono dal modello analitico della tipologia della violenza elaborato a partire dalla fine degli anni 1960 da Johan Galtung e sempre attuale. La pace negativa è l'assenza di guerra o di violenza diretta e fisica tra gruppi, mentre la pace positiva presuppone il rifiuto della violenza strutturale.

1. Promuovere la risoluzione pacifica delle controversie e il consolidamento della pace

Ruolo della promozione civile della pace

Gli strumenti politici di promozione civile della pace per realizzare questo obiettivo sono descritti nel messaggio del Consiglio federale concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e della sicurezza umana 2012–2016, a cui è allegato il presente rapporto.

Coerenza e complementarità

I seguenti capitoli, dedicati alla realizzazione degli altri obiettivi del Consiglio federale concernenti la pace e la sicurezza, affrontano la questione della *coerenza* e della *complementarità* tra il settore della promozione civile della pace e gli altri settori di azione della Confederazione.

2. Intervenire alla fonte, sulle cause strutturali dei conflitti e della violenza armata

Ruolo della cooperazione allo sviluppo

Tra le principali cause strutturali dei conflitti figurano la povertà e le difficoltà di accesso equo alle risorse combinate con importanti differenze di reddito. Le attività della *cooperazione allo sviluppo*³⁴ – che mira a ridurre la povertà – possono fornire un contributo sostanziale alla prevenzione delle crisi, all’allentamento delle tensioni e alla promozione dei diritti dell’uomo se sono concepite e realizzate in modo da tener conto delle cause fondamentali dei conflitti che colpiscono le regioni in cui sono attuate. Possono in particolare facilitare l’allentamento delle tensioni socioeconomiche, ecologiche, politiche, culturali o relative alla parità uomo-donna.

Per questo motivo, la prevenzione delle crisi e la risoluzione durevole dei conflitti occupano uno spazio importante nella cooperazione svizzera allo sviluppo e costituiscono una delle priorità strategiche del Consiglio federale nel suo *messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell’aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo* della primavera del 2008³⁵. Sarà anche uno dei temi prioritari del prossimo messaggio, che sottoporremo al Parlamento per il periodo 2013–2016.

La cooperazione svizzera allo sviluppo fornisce importanti contributi in due settori: nella promozione della stabilità strutturale e della democratizzazione e nel rafforzamento delle competenze e delle istituzioni nazionali essenziali per prevenire la violenza e facilitare la trasformazione pacifica dei conflitti. Essa incoraggia l’inclusione in questi processi dei vari attori nazionali, segnatamente della società civile, compresi i gruppi emarginati come gli sfollati e le donne.

³⁴ Le attività di prevenzione dei conflitti mediante la cooperazione allo sviluppo si basano sulla legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l’aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) nonché su vari documenti strategici: messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell’aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo del 14 marzo 2008, Linee direttive sullo sviluppo della pace e Strategia 2010 della DSC. I suoi *attori* sono il DFAE (DSC) e il DFE (seco) in stretta collaborazione con gli attori civili e militari della promozione della pace e della sicurezza.

³⁵ FF 2008 2451

Così facendo si ispira alle linee guida specifiche sullo *sviluppo della pace*, che precisano le modalità e i principi dell'impegno. Si basa anche sul suo metodo di *gestione dei programmi sensibile ai conflitti* (CSPM), che fondandosi sul principio «non nuocere» mostra come è possibile agire sulle cause dei conflitti e contribuire alla loro soluzione. La Svizzera è uno dei Paesi più avanzati in questo settore e ha formato attori stranieri su questo metodo, approfittando segnatamente della sua esperienza in Nepal³⁶. A titolo complementare, essa tiene conto anche dei Dieci principi per l'impegno internazionale negli Stati fragili del Comitato di aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE e degli orientamenti iscritti nell'*Accra Agenda for Action*, adottata nel 2008 e dedicata specialmente al miglioramento dell'efficacia dell'aiuto nei Paesi confrontati con la fragilità e i conflitti.

Sul piano multilaterale, la cooperazione allo sviluppo si sforza di consolidare la rete dei partner e il dialogo interistituzionale sulla transizione post-conflitto, allo scopo di migliorare l'efficienza della risposta individuale e della partecipazione al coordinamento del sistema operativo internazionale, segnatamente con le Nazioni Unite, la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo.

La creazione di una rete *Conflitti e diritti umani* in seno alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione traduce la volontà di aumentare ulteriormente la propria efficacia nella *gestione dei programmi sensibile ai conflitti* (CSPM) sul terreno e di assicurare un'articolazione efficace tra gli sforzi bilaterali e multilaterali.

Coerenza e complementarietà

In futuro, la cooperazione allo sviluppo dovrà sempre più spesso operare in situazioni fragili e conflittuali poiché nei Paesi più poveri vi è un rischio particolarmente elevato che i conflitti interni e violenti si moltiplichino. Gli strumenti complementari di promozione civile della pace della Direzione politica del DFAE (cfr. sotto) continueranno a essere utilizzati per creare e rafforzare le strutture di trasformazione non violenta dei conflitti.

Le attività di *cooperazione allo sviluppo della Direzione dello sviluppo e della cooperazione* (DSC) e della *Segreteria di Stato dell'economia* (SECO) hanno effetti di prevenzione delle crisi, allentamento delle tensioni e promozione dei diritti dell'uomo *a lungo termine*. La promozione civile della pace permette alla Svizzera di intervenire nelle situazioni ad alto rischio di violenza ed escalation agendo sulla loro dinamica. Mediante mezzi diplomatici, la Svizzera sostiene i processi orientati alla prevenzione di un'escalation, al ripristino della pace e al suo consolidamento. Nei singoli processi di pace, le sue azioni si rivolgono agli attori politici chiave, e cioè ai dirigenti delle parti in conflitto, indipendentemente dal fatto che operino a titolo ufficiale o in modo più informale. In generale si tratta di impegni *a medio termine*, ma talvolta anche di breve durata, se lo impone un'opportunità politica.

Considerando gli stretti legami tra la pace, la sicurezza e lo sviluppo, la Svizzera intende intensificare il suo approccio integrato nei contesti fragili e conflittuali. La promozione della pace e la cooperazione allo sviluppo devono assolutamente seguire assi strategici comuni. La Direzione politica (DP) e la DSC continueranno a definire le loro priorità geografiche e tematiche in stretta consultazione. Le frequenti riunioni di coordinamento tra di loro come pure il comitato direttore, che coordina le attività

³⁶ Cfr. Context-Sensitive Engagement: Lessons Learned from Swiss Experiences in South Asia for Aid Effectiveness in fragile Scenarios, prepared for 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, September 2008.

della Divisione politica IV (DP IV) e della DSC, continueranno ad alimentare la cooperazione a livello di concezione e realizzazione delle azioni. Quando la DSC e la DP IV operano in uno stesso Paese, la loro presenza sarà coordinata, per principio nell'ambito di una strategia nazionale comune.

3. Stabilizzare per prevenire l'escalation o la ripresa dei conflitti e permettere la costruzione della pace

Ruolo della promozione militare della pace

La promozione militare della pace, che è anche una delle quattro missioni fondamentali dell'esercito svizzero menzionate nella legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM), rappresenta uno degli ambiti più mobili della gestione internazionale delle crisi. Il suo dinamismo è il risultato di un processo d'apprendimento permanente della comunità internazionale, confrontata dalla fine della Guerra fredda a crisi e conflitti sempre più complessi.

Dal punto di vista quantitativo, l'obiettivo del Consiglio federale, iscritto nel suo rapporto sulla politica di sicurezza 2010, è di aumentare le capacità destinate alla promozione militare della pace. Per quanto riguarda l'invio di contingenti militari, il nostro Collegio prevede di concentrare gli sforzi sui settori dei trasporti aerei, delle prestazioni logistiche e dei trasporti terrestri, nonché sulle prestazioni di nicchia nel settore della sanità, dell'intelligence e della sicurezza.

Per quanto riguarda i militari a titolo individuale e i piccoli distaccamenti non armati, l'accento sarà posto su un aumento degli invii di osservatori militari, di alti ufficiali e di esperti di sminamento umanitario. È inoltre prevista la messa a disposizione di esperti militari nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro, dell'eliminazione degli stock e della distruzione delle munizioni, della riforma del settore della sicurezza nonché della smobilitazione e della reintegrazione dei combattenti in seno alla società.

Coerenza e complementarietà

Visti i fattori e i meccanismi di conflitto, al giorno d'oggi è indispensabile coordinare gli strumenti civili e militari di promozione della pace. Spesso, contributi civili durevoli sono quasi impossibili senza contributi militari, almeno in una fase precoce di gestione e cessazione del conflitto.

Questa importante interfaccia tra difesa/esercito, promozione della pace e sviluppo dovrà essere rafforzata ulteriormente nei prossimi quattro anni. Si tratta di sviluppare e utilizzare il know-how corrispondente nonché di sostenere i progetti e gli attori interessati nell'ambito di un *approccio coordinato della Confederazione*.

Al DFAE è la *Divisione politica IV* della Direzione politica che concepisce la politica di pace e attua le misure di promozione civile della pace. Questo lavoro, svolto in stretta concertazione con la *Segreteria politica* (politica di sicurezza internazionale), la Divisione politica III (coordinamento ONU), la DSC e l'Ufficio dell'integrazione (DFAE/DFE), comprende aspetti delle operazioni di mantenimento e promozione della pace in un contesto multilaterale.

Al DDPS sono la *Segreteria generale (politica di sicurezza)* e lo *Stato maggiore dell'esercito* (unità *Relazioni internazionali Difesa*) a essere incaricati della politica di sicurezza e delle missioni internazionali di promozione della pace che mettono in

campo mezzi civili e militari del DDPS. Queste ultime sono realizzate dal Centro di competenza Swissint.

La promozione della pace civile e militare della Svizzera s'iscrive in programmi multilaterali e bilaterali. Esistono quindi delle interfacce tra le dimensioni civile e militare nella promozione svizzera della pace, da un lato a livello di concezione, e cioè di ricorso alle capacità e alle competenze necessarie, e dall'altro sul piano operativo, nell'ambito della partecipazione a missioni di pace multilaterali.

I settori tematici chiave della promozione della pace nei quali sono necessarie competenze sia militari che civili sono i seguenti:

- monitoraggio degli accordi di cessate il fuoco e di pace da parte di personale civile e/o militare;
- protezione sussidiaria delle popolazioni civili mediante componenti militari e di polizia nelle missioni di pace internazionali;
- riforma del sistema di sicurezza (esercito, polizia, sorveglianza delle frontiere, servizi d'intelligence) conformemente ai principi della democrazia e dello Stato di diritto;
- disarmo, smobilitazione e reinserimento di ex membri di gruppi armati;
- meccanismi di controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (ALPC) nonché distruzione degli stock eccedentari e delle munizioni;
- sminamento umanitario;
- cooperazione volta a garantire la sicurezza prima, durante e dopo le elezioni.

In seno all'Amministrazione federale, e soprattutto tra il DDPS e il DFAE, esistono efficaci meccanismi di coordinamento della cooperazione civile e militare in materia di promozione della pace. Il gruppo interdipartimentale per la promozione della pace (*Kerngruppe Frieden*), sotto la guida della DP IV, è un organo di consultazione volto a fissare i grandi orientamenti e gli aspetti concettuali per tutte le attività di promozione della pace dei due dipartimenti. Altri organi di coordinamento hanno ruoli più specifici:

- comitato di coordinamento dello sminamento umanitario;
- gruppo di lavoro interdipartimentale sulle armi leggere e di piccolo calibro (*IDAG SALW*);
- gruppo di lavoro interdipartimentale per la riforma del sistema di sicurezza (*IDAG SSR*);
- gruppi comuni di coordinamento nazionale che si occupano delle azioni condotte in Paesi specifici (ad es. il Sudan);
- un comitato di gestione DDPS-DFAE, di cui il DFAE detiene la presidenza, per il coordinamento dei contributi della Svizzera ai tre Centri ginevrini³⁷.

³⁷ Gli aiuti versati ai tre Centri ginevrini (Centro di politica di sicurezza, Centro per il controllo democratico delle forze armate e Centro internazionale per lo sminamento a scopo umanitario) sono stati sottoposti al Parlamento nel 2010 in un messaggio separato (FF 2010 7223). Non rientrano quindi nel presente messaggio.

I programmi bilaterali di promozione civile della pace sono inoltre coordinati con le attività di promozione militare della pace intraprese dalla Confederazione e menzionate nel rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera, in particolare nel settore dello sminamento umanitario, della riforma del settore della sicurezza, delle armi leggere e di piccolo calibro, dell'eliminazione degli stock e della distruzione delle munizioni nonché – indirettamente – dell'invio di contingenti svizzeri nelle missioni di pace organizzate dall'ONU o dall'OSCE.

4. Rafforzare l'architettura globale di prevenzione e riduzione della violenza armata

La prevenzione efficace dei conflitti, il contenimento della violenza armata e il consolidamento della pace richiedono, a livello globale, meccanismi efficaci, un consenso sugli standard e un rispetto accresciuto del diritto internazionale.

Iniziative diplomatiche e impegni multilaterali nel settore della pace e della sicurezza

La Svizzera contribuisce alla definizione di politiche di pace globali e al rafforzamento del sistema internazionale di risoluzione dei conflitti e applicazione del diritto sui temi in materia di pace e sicurezza che le stanno più a cuore.

È particolarmente attiva in seno alle Nazioni Unite, l'unico organismo universale in grado di far fronte alle sfide globali. Continuerà ad apportarvi il suo sostegno mettendo a disposizione il suo know-how nonché risorse umane e finanziarie, ad esempio nell'ambito della mediazione. Si adopererà per portare avanti la riflessione sulla riforma istituzionale per prevenire i conflitti nonché per mantenere e consolidare la pace. Potrà ad esempio condividere la sua esperienza in seno alla Commissione per il consolidamento della pace.

Continuerà a contribuire attivamente allo sviluppo di *iniziative diplomatiche* ad esempio in seno all'Assemblea generale dell'ONU nonché in altri organismi multilaterali, segnatamente il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di sicurezza e i consigli di amministrazione delle agenzie partner principali, nonché in seno all'Alleanza delle civiltà. Varie iniziative (violenza armata e sviluppo; azione antimine; riforme del settore della sicurezza; attori economici e sicurezza umana) sono state descritte nel messaggio del Consiglio federale concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e della sicurezza umana 2012–2016, a cui è allegato il presente messaggio (cfr. n. 3.3.5).

Tra gli altri impegni importanti a favore della pace e della sicurezza spiccano i seguenti:

Riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU: secondo la Carta delle Nazioni Unite, la missione principale del Consiglio di sicurezza è quella di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. La Svizzera continuerà a sostenere il miglioramento dei suoi metodi di lavoro.

Dialogo di sicurezza europea: la Svizzera saluta le proposte fatte per rinnovare le basi della sicurezza europea. Quanto alla sostanza, sarà importante applicare in modo più sistematico gli strumenti per prevenire i conflitti e migliorare gli strumenti di gestione delle crisi.

Sanzioni mirate: le sanzioni costituiscono un importante strumento per far rispettare il diritto internazionale e per mantenere la pace e la sicurezza. Indipendentemente dal fatto che siano imposte in virtù del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o

meno, esse costituiscono uno strumento politico utilizzato a scopo politico. Devono quindi essere temporanee e revocate non appena la pace non è più minacciata. Alla stessa stregua, l'aiuto umanitario non può essere subordinato a condizioni politiche. Quale membro dell'ONU, la Svizzera è tenuta ad attuare le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza. Queste sanzioni assumono spesso la forma di embargo sulle armi, blocco degli averi, restrizioni di viaggio o embargo sul commercio di certe risorse naturali.

Sostegno ai meccanismi internazionali di risoluzione pacifica delle controversie: secondo la Carta delle Nazioni Unite, tutti gli Stati hanno l'obbligo di risolvere le loro controversie in modo pacifico. La Svizzera apporta un fermo sostegno ai meccanismi internazionali istituiti a tal fine, in particolare alla Corte internazionale di giustizia, il principale organo giudiziario dell'ONU. Si adopera affinché il maggior numero possibile di Stati riconosca la sua competenza obbligatoria. Può inoltre sostenere la Corte nel suo compito di formulare pareri consultivi sottoponendogli pareri di diritto.

Sostegno alla Corte penale internazionale: anche la giustizia penale internazionale, e in particolare la Corte penale internazionale (CPI), può essere considerata uno strumento di prevenzione dei conflitti nel senso che permette di perseguire i crimini più gravi – genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità – che se restano impuniti formano un terreno fertile per futuri conflitti.

Promozione e protezione dei diritti dell'uomo: le violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo sono una causa di conflitti e spesso anche una loro conseguenza.

Altri strumenti con un'incidenza per la prevenzione dei conflitti: esistono altre fonti di tensioni che aumentano la vulnerabilità degli Stati, delle società e di intere regioni e aumentano i rischi di violenza e instabilità. Per essere combattute efficacemente, richiedono un'azione a livello sistemico mondiale. Oltre alle sue iniziative e azioni nel settore della sicurezza umana, della promozione della pace e del disarmo, la Svizzera partecipa agli sforzi internazionali, in particolare promuovendo uno sviluppo sostenibile ed equo e una gestione dei flussi migratori rispettosa ed efficace, lottando contro i cambiamenti climatici e il degrado ambientale o ancora contribuendo alla promozione della salute e alla lotta contro le pandemie.

5. Contribuire attivamente al disarmo, al controllo degli armamenti e alla non proliferazione

Ruolo della politica di sicurezza

Siccome non appartiene a nessuna alleanza militare o di difesa a causa della sua neutralità permanente, la Svizzera deve assicurare la sua sicurezza nazionale mediante la politica estera, al di là del suo dispositivo di difesa. Date le sfide poste dal contesto geopolitico attuale e le ripercussioni globali dei conflitti armati, la *politica svizzera in materia di disarmo*, controllo degli armamenti e non proliferazione persegue la sicurezza, la stabilità nazionale e internazionale e l'instaurazione di un clima di fiducia con il più basso livello di armamento possibile. La Svizzera si adopera tra l'altro per lo smantellamento completo delle armi di distruzione di massa e mira a impedirne il trasferimento in mani terroriste. Mira inoltre a prevenire l'accumulo destabilizzante e il traffico illecito di armi classiche, a promuovere la trasparenza nel settore delle armi e a vietare le armi che producono effetti traumatici eccessivi o indiscriminati.

Le misure utilizzate dalla politica svizzera in materia di disarmo, controllo degli armamenti e non proliferazione sono segnatamente l'iniziativa diplomatica, il contributo ai processi multilaterali di disarmo e non proliferazione, il contributo finanziario alla distruzione delle armi, il miglioramento della gestione degli stock di armi, l'attuazione di misure contro la proliferazione di armi e tecnologie nonché la partecipazione ai sistemi di verifica.

Coerenza e complementarietà

Nell'ambito della promozione civile della pace, la Svizzera s'impegna nel settore del disarmo delle armi convenzionali con effetti devastanti sulle popolazioni civili (mine, armi a sottomunizioni, armi leggere e di piccolo calibro). Come illustrato nel messaggio del Consiglio federale concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e della sicurezza umana 2012–2016, a cui è allegato il presente messaggio (cfr. n. 3.2.1 e n. 3.3.5), la Svizzera intende dedicarsi maggiormente al disarmo, al controllo degli armamenti e alla non proliferazione. Una politica di disarmo impegnata è infatti il complemento naturale di una politica attiva di promozione della pace. Persegue lo scopo stesso della Costituzione, e cioè la convivenza pacifica dei popoli, e contribuisce in modo significativo al rafforzamento della sicurezza umana. Ogni anno sarà consacrata a questo settore una quota sostanziale degli stanziamenti a favore della promozione della pace e della sicurezza umana (1 milione di franchi nel 2011). Il nostro Collegio dà così seguito al postulato 09.3003 del 19 gennaio 2009 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (Strategia globale in materia di promovimento della pace e di disarmo).

6. Proteggere e assistere le persone e le comunità interessate da conflitti armati

Ruolo dell'aiuto umanitario e della protezione dei civili

La Confederazione protegge e assiste le persone e le comunità interessate da conflitti armati mediante azioni a vari livelli grazie all'aiuto umanitario e alle misure di protezione dei civili nei conflitti armati.

Questo impegno mira innanzitutto a rimediare agli effetti nefasti e alle sofferenze umane ingenerate dai conflitti armati. Non mira direttamente a promuovere la convivenza pacifica dei popoli e, di conseguenza, non è uno strumento della politica di pace. Vi sono tuttavia importanti *interfacce* con la promozione civile e militare della pace nonché con il disarmo.

Il Consiglio federale ha manifestato la volontà di attuare una politica umanitaria svizzera indipendente e profilata, incoraggiando le azioni umanitarie della Svizzera, in particolare l'aiuto umanitario, e il diritto internazionale umanitario, in particolare il suo ancoramento e il suo sviluppo a livello mondiale.

La Svizzera attua una politica estera basata sull'universalità, sul mantenimento di buone relazioni con tutti gli Stati e sul rispetto delle norme di diritto, in particolare quelle del diritto internazionale umanitario. L'aiuto umanitario della Confederazione persegue i seguenti obiettivi: contribuire a ridurre i rischi, a prevenire le distruzioni e i pericoli, a proteggere e salvare vite umane e ad alleviare le sofferenze prima, durante e dopo gli eventi che hanno gravi conseguenze per la popolazione; sostenere le vittime nei loro sforzi di ricostruzione e riconciliazione, rivendicare l'applicazione dei principi umanitari alle vittime e aiutarle a far sentire la loro voce.

L'impegno a favore della *protezione dei civili nei conflitti armati* è descritto nel messaggio del Consiglio federale concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e della sicurezza umana 2012–2016, a cui è allegato il presente messaggio (cfr. n. 3.2.6). Esso va a favore dell'insieme delle vittime dei conflitti armati e si basa sui trattati di diritto internazionale pubblico. Benché non mirino in primo luogo a prevenire i conflitti e a promuovere la pace, le misure di protezione dei civili nei conflitti armati possono, a seconda delle circostanze, contribuirvi. Il rispetto del diritto internazionale umanitario, dei diritti dell'uomo e del diritto dei rifugiati da parte delle parti in conflitto può ad esempio aiutare a costruire la fiducia reciproca e di conseguenza a costruire una base per una soluzione politica delle controversie.

Coerenza e complementarietà

La promozione della sicurezza umana si distingue dall'aiuto umanitario della Confederazione, che mira a contribuire, mediante misure di prevenzione o di soccorso, alla salvaguardia delle vite umane minacciate e all'alleviamento delle sofferenze. L'aiuto umanitario della Confederazione è destinato alle popolazioni vittime di catastrofi naturali e, all'occorrenza, di catastrofi tecnologiche o di conflitti armati.

La complessità delle situazioni umanitarie implica un dialogo permanente e un'interazione tra tutti gli strumenti della politica estera della Svizzera, segnatamente tra gli attori dello sviluppo, dell'aiuto umanitario, della promozione e del mantenimento della pace, dell'economia e della sicurezza, a complemento dell'azione condotta da altri dipartimenti e uffici dell'Amministrazione federale. Alla stessa stregua, sul piano internazionale, gli strumenti della politica estera della Svizzera cooperano con vari partner, governi, attori multilaterali e istituzioni di soccorso. Tra le sfide future figura l'integrazione degli attori umanitari nelle operazioni di mantenimento della pace. Pur riconoscendo la specificità particolare dell'aiuto umanitario e l'importanza di rispettare lo spazio umanitario, la Svizzera considera essenziale il coordinamento tra i vari attori coinvolti nei contesti in cui sono attuate missioni internazionali di pace. L'aiuto umanitario della Confederazione sottostà tra l'altro a principi guida per quanto riguarda il coordinamento degli attori umanitari con le missioni di mantenimento della pace.