



Per la pace, i diritti dell'uomo e la sicurezza

L'impegno della Svizzera nel mondo



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

“Stiamo meglio se nel mondo la gente sta bene”



Cari lettori

È giusto che la Svizzera si impegni su scala mondiale a favore della pace, dei diritti umani nonché della protezione e della sicurezza delle persone vulnerabili?

Certamente, diranno coloro che si sentono legati alla tradizione umanitaria della Svizzera, che considerano la Svizzera una custode dei diritti umani, magari appellandosi alla Costituzione federale.

No, diranno coloro che ritengono inutile che la Svizzera debba immischiarsi in conflitti altrui e vorrebbero lasciare ai singoli Paesi il compito di proteggere i diritti umani. Un argomento a sostegno di tale posizione è che la Svizzera è troppo piccola ed è meglio che si occupi dei propri affari interni.

E la politica estera svizzera? Su quale fronte si schiera? Su entrambi? Ha il dovere di tutelare propri interessi nei confronti degli altri Paesi e di contribuire, nell'ambito di una politica globale, alla nostra pace, alla nostra sicurezza e al nostro benessere. Ha tuttavia anche il mandato di adoperarsi a sostegno del mantenimento e della promozione della sicurezza e della pace, nonché della promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto nel mondo.

Il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, cui compete l'attuazione della politica estera, deve quindi soddisfare esigenze distinte, il che può, in alcuni casi, anche sfociare in conflitti d'interessi. Un mondo in cui la gente possa vivere in modo sicuro e in pace è nel nostro interesse. Contribuirvi è nostro dovere. È un modo per rafforzare anche la nostra sicurezza, dal momento che i grandi pericoli della nostra epoca, come ad esempio il terrorismo o le catastrofi ambientali, hanno ormai una dimensione globale. A ciò

si aggiunge il fatto che persone sfollate, affamate, anche provenienti da Paesi lontani, approdano sul nostro continente in cerca di prospettive, bussando così anche alle nostre porte.

Un mondo in cui la gente possa vivere in modo sicuro e in pace offre anche nuove opportunità alla nostra economia, a tutto vantaggio del nostro benessere. Dal punto di vista economico, noi svizzeri abbiamo sempre puntato su un intenso scambio con l'estero e di conseguenza abbiamo già avuto modo di sperimentare che “possiamo stare meglio” se nel mondo la gente “vive bene”.

L'opuscolo che presentiamo descrive l'impegno della Svizzera a favore della sicurezza umana nel mondo attraverso alcuni esempi. L'opuscolo mostra però anche che la Svizzera non si limita a dare, ma approfitta anche di questo impegno – a volte direttamente, altre volte indirettamente. Sono inoltre presentate alcune personalità che in seno al DFAE hanno dato vita a questo impegno e continuano a farlo.

Vi auguro una lettura interessante e stimolante.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

Micheline Calmy-Rey

Presidente della Confederazione e
capo del Dipartimento federale
degli affari esteri DFAE

Indice

La Divisione politica IV (DP IV)

Centro di competenza per la sicurezza umana del DFAE. 5

Segretario di Stato DFAE Peter Maurer

“Lo facciamo anche perché è giusto” 6

Claude Wild, capo del DP IV

“Al centro c’è l’individuo di cui bisogna alleviare la sofferenza” 8

Politica di pace 11

Julian Hottinger, mediatore: “Non giudicare, sbarazzati dei pregiudizi e ascolta” 12

Promozione della pace in Burundi 15

Lotta contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro 16

Dall’iniziativa dei diritti umani alla pace in Nepal 17

Religioni e conflitti 18

Sud Sudan: dall’Accordo del Bürgenstock a una pace generale 19

Voci della politica, dell’economia, della scienza e della società civile (Parte 1). 20

Politica dei diritti umani 21

Dialogo sui diritti umani con il Vietnam 22

La situazione dei diritti umani sotto la lente del Consiglio dei diritti dell’uomo 23

Codice di condotta per le società di sicurezza private 24

Politica umanitaria e migrazione 25

Per una politica migratoria coordinata a livello internazionale. 26

Partenariato in materia di migrazione: cogliere le opportunità e risolvere i problemi 27

Sfollati – in fuga nel proprio Paese 28

Misure contro la tratta di esseri umani 29

Thomas Greminger, ex capo del DP IV

“Vogliamo svolgere un ruolo attivo” 30

Voci della politica, dell’economia, della scienza e della società civile (Parte 2). 33



La Divisione politica IV

Centro di competenza per la sicurezza umana del DFAE

Il concetto di sicurezza umana punta i riflettori sulla sicurezza del singolo individuo e sulla sua protezione dalla violenza politica, dalla guerra e dall'arbitrarietà, tenendo conto che la politica di promozione della pace, la politica dei diritti umani e la politica umanitaria sono strettamente correlate.

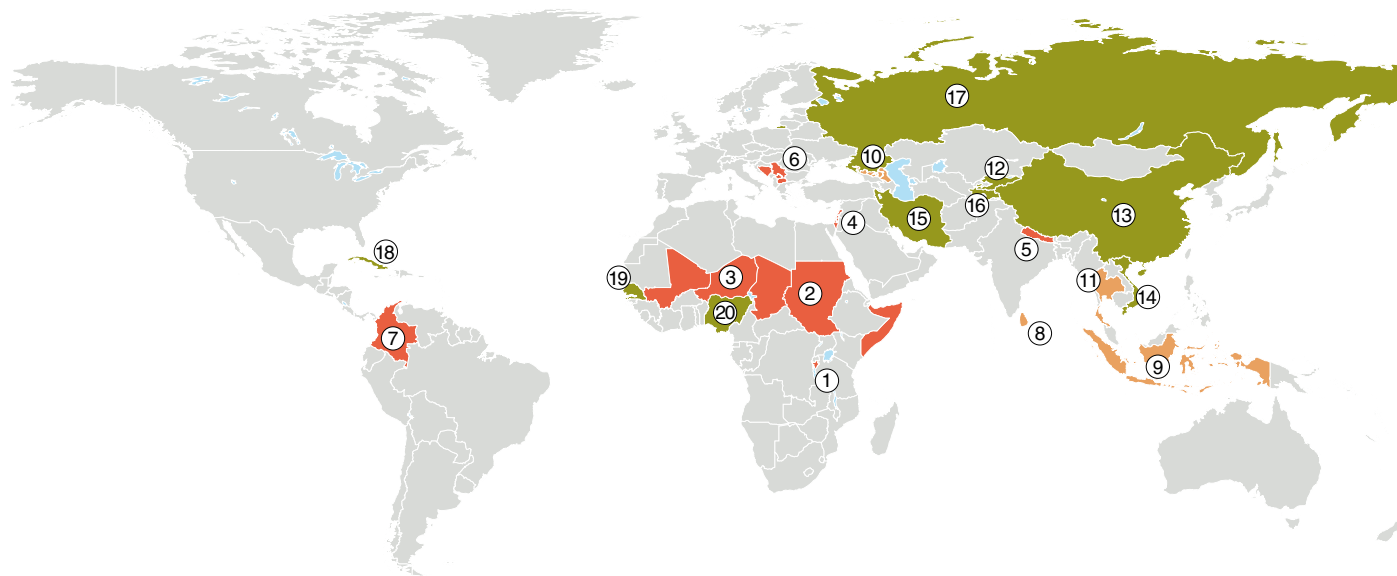
La promozione della pace e dei diritti umani è ancorata nella Costituzione federale quale obiettivo della politica estera svizzera e assume quindi grande rilievo. Ciò significa che in questi ambiti la Svizzera intende fornire contributi profilati ed efficaci sul piano internazionale.

Nel 2004 il Parlamento ha emanato una legge federale ed approvato un credito quadro che consentono

di adottare misure concrete di promozione civile della pace e rafforzamento dei diritti umani. Il credito quadro deve essere rinnovato e approvato dal Parlamento ogni quattro anni.

L'attuazione di tali misure, volte a promuovere la sicurezza umana nel mondo, spetta principalmente alla Divisione politica IV (DP IV) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), che è il centro di competenza per la politica di promozione della pace, per la politica dei diritti umani e per la politica umanitaria nonché per la politica migratoria estera della Svizzera.

Focus geografico 2009 – 2012



Consolidamento della pace civile:
Programmi

1. Regione dei Grandi Laghi
2. Sudan e Corno d'Africa
3. Africa occidentale e centrale
4. Medio Oriente
5. Nepal
6. L'Europa del Sud-Est
7. Colombia

Consolidamento della pace civile:
Interventi specifici

8. Sri Lanka
9. Indonesia
10. Caucaso del Nord
11. Thailandia
12. Kirghizistan

Diritti umani:
Dialogo (D) e consultazioni (C)

13. Cina (D)
14. Vietnam (D)
15. Iran (D)
16. Tagikistan (D)
17. Russia (C)
18. Cuba (C)
19. Senegal (D)
20. Nigeria (D)



“Lo facciamo anche perché è giusto”

Nel Rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale dichiarava che in futuro intendeva “contribuire in modo essenziale e tangibile alla prevenzione di conflitti violenti e condurre una politica umanitaria indipendente e profilata”. All’epoca, Peter Maurer, ex ambasciatore svizzero presso le Nazioni Unite e attuale Segretario di Stato, fu incaricato di creare la Divisione politica IV Sicurezza umana (DP IV).

Nel 2000, il Ministro degli esteri Josef Deiss nominò Peter Maurer ambasciatore, trasferendolo da New York a Berna per creare e guidare la nuova Divisione politica IV Sicurezza umana. All’epoca Maurer, 44 anni, era primo collaboratore del capo dell’allora Missione permanente di osservazione della Svizzera presso le Nazioni Unite, dal 1996, e vantava quindi esperienza in un organismo internazionale. Tornato a Berna, il suo compito era di integrare i settori dell’aiuto umanitario, dei diritti umani e della promozione della pace in una divisione. Tra le prime sfide figuravano i lavori preliminari in vista della creazione di una base giuridica e di un primo credito quadro, ricorda l’attuale Segretario di Stato. In seno al DFAE si lottò attorno al principio di una base giuridica per la politica estera e alla formulazione del testo di legge. Peter Maurer è sempre stato fiducioso che il progetto avrebbe suscitato numerose adesioni: “Non ho mai dubitato del fatto che in Svizzera vi fosse un ampio consenso sull’idea che il Paese debba impegnarsi mediante misure civili per la tutela dei diritti umani, le questioni umanitarie e la pace”. Un consenso che resiste tuttora, Maurer ne è convinto.

“Una convergenza tra motivazione politica estera e sostegno politico interno sta alla base della creazione della DP IV”, afferma Peter Maurer. Negli anni 1990, la politica estera aveva subito profonde trasformazioni: “Sotto il velo della ‘Guerra Fredda’ erano sopiti nume-

rosi ‘frozen conflicts’ (conflitti congelati), che lasciavano poco margine d’intervento. La maggior parte dei conflitti – in Europa dell’Est, nel Caucaso o anche in Africa – aveva una dimensione est-ovest o erano vere e proprie guerre per procura.” Dopo il crollo dell’Unione sovietica, numerosi di questi conflitti congelati sono divampati e se ne sono profilati di nuovi. Le superpotenze, l’UE nonché organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) hanno iniziato a impegnarsi più spesso nelle zone di crisi. La domanda di know-how nella gestione dei conflitti nonché di risorse finanziarie e umane ha subito un’impennata. In questo contesto, la Svizzera ha perfezionato e moltiplicato gli strumenti civili della politica di pace: un lavoro particolarmente importante nell’ottica della politica dal momento che al contempo la Svizzera non era disposta a partecipare ad azioni militari di promozione della pace.

A quel punto si trattava di raggruppare in una divisione il crescente impegno del DFAE nell’ambito della politica di pace, dei diritti umani e del settore umanitario (nel 2000 al DFAE erano circa 35 i collaboratori che si occupavano di questi temi), coordinare le attività, concretizzarle sotto forma di strategia globale e assicurarne il finanziamento. In Parlamento, l’idea che la Svizzera dovesse estendere il suo impegno nel campo della promozione della pace era sostanzialmente incontestata. A dare adito a discussioni erano piuttosto le aree geografiche e i temi a cui doveva dedicarsi il DFAE. Queste discussioni sono tuttora in corso, osserva Maurer: “Gli uni sono a favore di un impegno nelle immediate vicinanze della Svizzera, ad esempio nel bacino del Mediterraneo, nei Balcani o nel Caucaso, altri caldeggiano le missioni di pace in altri continenti, come l’America latina e l’Asia, o nell’Africa subsahariana.” Per il Segretario di Stato si tratta di una discussione sterile: “Secondo me, il nocciolo della questione non si riassume nel dibattito tra una politica di interessi o una orientata alle problematiche. Molti conflitti sono legati tra di loro: di conseguenza, non si può dire a priori che gli eventi in Colombia o nel Sudan abbiano meno ripercussioni sul nostro Paese rispetto a quelli nei Balcani. Nell’odierna realtà di interconnessione internazionale, bisogna piuttosto interrogarsi sulla giusta combinazione di abile strategia e adeguamento flessibile ai bisogni.” I principi applicabili, che si ritrovano nei messaggi concernenti il credito quadro, comprendono tematiche come il costituzionalismo, la religione e la politica, l’osservazione delle elezioni o la promozione dei diritti umani.

Ciò che bisogna fare è armonizzare le capacità e le possibilità nell’offerta svizzera in materia di politica di pace alla luce dei bisogni nelle zone di conflitto. Quanto alle modalità, bisogna ridiscuterne di volta in volta. Maurer difende il pragmatismo: “Se offriamo prevalentemente know-how in materia di federalismo e decentramento, vi è il rischio che sia la soluzione a cercare il problema e non viceversa. D’altro canto non possiamo orientarci esclusivamente alla domanda

poiché le nostre risorse e il nostro know-how non ci permettono certo di abbracciare tutti i settori." Offerta e domanda, solidarietà e interessi nazionali devono essere combinati in un processo dinamico e in un discorso razionale.

Quali sono i maggiori successi della Svizzera nel campo della promozione della pace e della tutela dei diritti umani? Maurer esita a rispondere: "Tra le missioni di maggior spicco figurano gli sforzi di stabilizzazione nei Balcani, i programmi nazionali in Kosovo e in Macedonia, l'iniziativa di Ginevra in Medio Oriente, gli sforzi diplomatici tra l'Armenia e la Turchia. La maggior conquista è però costituita dal fatto, che con la DP IV, abbiamo creato un ventaglio di strumenti che contribuisce alla stabilità a lungo termine. È accettato dalla politica interna ed è giudicato uno dei migliori anche sul piano internazionale." Ciononostante, il Segretario di Stato Maurer intravede ancora un potenziale di crescita. A differenza di altri Paesi occidentali, come la Spagna, la Svezia, l'Austria o i Paesi Bassi, infatti, la Svizzera offre unicamente un sostegno limitato alla promozione militare della pace. Di conseguenza, per il nostro Paese non sarebbe male "se facessimo un po' di più laddove possiamo ottenere dei risultati tangibili."

Peter Maurer ha studiato storia e diritto internazionale a Berna e a Perugia. I suoi ex compagni lo descrivono come una persona impegnata, attenta e con grandi doti empatiche. Queste caratteristiche hanno contribuito a valergli la fama di tessitore di reti e costruttore di ponti efficiente, abile e perseverante, in particolare da quando ha assunto la funzione di ambasciatore svizzero presso le Nazioni Unite a New York. I suoi meriti sono stati riconosciuti espressamente dal Segretario generale delle Nazioni Unite e nel 2009 premiati con la nomina alla presidenza della Quinta Commissione delle Nazioni Unite, che si occupa del bilancio. In breve tempo, grazie all'impegno di Peter Maurer nei processi multilaterali, la Svizzera ha saputo profilarsi pur avendo aderito solo da poco alle Nazioni Unite ed è così diventata il motore di numerosi sforzi di riforma e iniziative, tra l'altro nell'ambito del gruppo dei piccoli Paesi "Small Five" (Svizzera, Liechtenstein, Costa Rica, Giordania e Singapore): basti pensare agli interventi volti ad aumentare la trasparenza nei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza o a rafforzare lo Stato di diritto nell'ambito delle sanzioni contro il terrorismo.

Maurer relativizza: "Non soffro di una sindrome da costruttore di ponti idealista! Tessiamo alleanze per raggiungere delle maggioranze, perché ci serve e perché siamo flessibili a formare coalizioni mirate a seconda dei temi e dei problemi." Nella sua funzione di ambasciatore presso le Nazioni Unite, Maurer ha mostrato che anche un piccolo Paese può contribuire efficacemente alla soluzione di problemi internazionali. Prova disagio nel sentire le critiche generali sulla crescente inefficacia delle Nazioni Unite. Per il Segretario di Stato è importante sottolineare che la soluzione dei conflitti dipende per prima cosa dalla volontà delle parti in

conflitto: "Per il conflitto israelo-palestinese come per praticamente qualsiasi conflitto vale la stessa regola: il nocciolo del problema non sta nel fallimento della comunità internazionale, bensì nell'incapacità delle parti in conflitto di trovare soluzioni e forme di convivenza sostenibili e durevoli. Se manca la volontà spesso c'è poco da fare."

Se la Svizzera costruisce ponti e tesse alleanze nell'ambito della promozione della pace, lo fa non da ultimo nel proprio interesse, afferma il Segretario di Stato. In questo modo, infatti, il Paese guadagna goodwill e influenza sul piano internazionale anche per altre questioni di politica estera. Le piccole dimensioni della Svizzera la obbligano a cercare cooperazioni, "poiché importanti sviluppi entro i confini nazionali sono sempre più influenzati dagli sviluppi all'esterno". Le Nazioni Unite e la collaborazione nell'ambito della promozione della pace offrono una piattaforma ideale per integrarsi, per partecipare ai processi di soluzione e quindi per acquistare maggiore influenza. Una piattaforma che rende possibili alleanze e cooperazioni che possono mobilitare anche per altri temi e in altre occasioni. "Keep the ball rolling" (tenere la palla) è la regola del calcio e della diplomazia": così si è espresso Peter Maurer in un discorso. Il potere e l'influenza dipendono dalla possibilità di dimostrarsi utili e di mettere a disposizione risorse. "Una politica estera orientata a una crescita zero a livello di bilancio misconosce le crescenti sfide posteci dall'interconnessione internazionale."

Ma anche se la Svizzera fa bene a impegnarsi nella politica di pace sulla scena internazionale data la crescente interdipendenza e in vista delle occasioni di interconnessione, non è che "ogni impegno in un processo di pace debba essere associato a degli interessi fino all'ultima virgola – lo facciamo anche perché è giusto."

.....
Peter Maurer

Peter Maurer è nato a Thun nel 1956. Ha studiato storia, scienze politiche e diritto internazionale a Berna e Perugia. Ha scritto la sua tesi sull'approvvigionamento alimentare della Svizzera durante la seconda guerra mondiale. Nel 1987 è entrato nel servizio diplomatico dove ha lavorato fra l'altro presso l'ufficio del Segretario di Stato. Nel 1987 è stato inviato a New York quale primo collaboratore del capo dell'allora Missione permanente d'osservazione della Svizzera presso le Nazioni Unite. Nel 2000 il Consiglio federale l'ha nominato Ambasciatore e capo della nuova Divisione politica IV per la sicurezza umana. Nel 2004 è ritornato a New York in veste di Ambasciatore della Svizzera presso l'ONU. Dal 2010 Peter Maurer è Segretario di Stato nel DFAE.

.....



“Al centro c’è l’individuo di cui bisogna alleviare la sofferenza”

L’ambasciatore Claude Wild ha assunto la guida della Divisione politica IV Sicurezza umana (DP IV) nell’agosto 2010. Dopo la fase di creazione e sviluppo, durata 10 anni, adesso intende consolidare la divisione nonché far confluire nuovi argomenti nella discussione internazionale, come ad esempio i cambiamenti climatici e le loro ripercussioni sulla stabilità dei Paesi.

Signor Wild, è alla guida della DP IV da qualche mese. Quali impressioni ha avuto finora?

Per me, in un certo senso si è trattato di un ritorno alla politica di pace. Dal 1994 al 1997 ho lavorato all’ex Sezione della politica di pace, che inizialmente faceva parte della Direzione delle organizzazioni internazionali e successivamente della Divisione politica III. Con cinque collaboratori e un bilancio di 25 milioni di franchi, all’epoca sostenevamo prevalentemente missioni di pace multilaterali e programmi delle Nazioni Unite e dell’OSCE. Oggi, oltre alla politica di pace, nella nostra sfera di competenza rientrano anche la politica in materia di diritti umani, la politica umanitaria e la politica migratoria. Con 63 persone gestiamo un bilancio di circa 62 milioni di franchi all’anno. I temi sono di grande attualità e di conseguenza si riferisce regolarmente sulle attività della DP IV. Vi sono però anche programmi politicamente sensibili, il cui contenuto deve restare riservato per non mettere in pericolo il processo. Mi ha sorpreso in bene anche il numero di organizzazioni non governative (ONG) con cui collaboriamo

in Svizzera e all’estero e che svolgono un ottimo lavoro. Queste ONG rappresentano la società civile, la cui partecipazione oggi è necessaria nella complessa gestione dei processi di crisi o dei problemi in materia di diritti umani per trovare e applicare soluzioni sostenibili.

Al momento della sua creazione, la DP IV disponeva nettamente di meno risorse. Il bilancio attuale è sufficiente per raggiungere gli obiettivi?

Sono del parere che anche oggi il bilancio non sia adeguato per le misure di promozione della pace di un Paese economicamente forte come la Svizzera – soprattutto rispetto a Paesi come la Norvegia, la Svezia, la Danimarca o la Finlandia. In Norvegia, ad esempio, le spese per l’aiuto allo sviluppo e la promozione della pace raggiungono l’1 per cento circa del PIL – noi in Svizzera cerchiamo di arrivare allo 0,5 per cento entro il 2015. A livello mondiale sono destinate nettamente più risorse a beni di armamento e guerre che non ad azioni di promozione della pace; il rapporto è insoddisfacente. Ho l’impressione che la maggioranza dei cittadini del nostro Paese sia assolutamente convinta che, oltre a servire al buon nome della Svizzera, un incremento delle attività di promozione della pace sia anche nell’interesse primario del nostro Paese perché anche noi sentiamo le ripercussioni globali delle crisi e dei conflitti, ad esempio con l’arrivo di rifugiati. Ma come tutti gli altri settori dell’amministrazione statale, anche noi non siamo risparmiati dalla pressione al risparmio.

Con quali argomenti rende “appetitoso” agli occhi delle autorità un aumento del bilancio della DP IV?

Occorre tener presente che per il Paese donatore l’utile in rapporto al capitale investito nell’ambito delle misure di promozione della pace è grande. Recentemente lo ha riconosciuto anche una potenza militare come gli Stati Uniti: un articolo appena pubblicato dal ministro degli esteri statunitense Hillary Clinton con il titolo “Leading through Civilian Power” sottolinea i vantaggi di un rafforzamento

dell'impegno statunitense nell'ambito della promozione della pace nonché dei mezzi di potere civili. Si tratta di uno straordinario riorientamento della strategia di politica estera verso un rafforzamento della promozione della pace e del potere civile. Il DFAE ha adottato questa linea, attraverso le attività della DP IV, parecchio tempo fa. Sul piano internazionale, la Svizzera gode di un'elevata credibilità nell'ambito della promozione della pace e della sicurezza umana, un punto a nostro favore che vogliamo sfruttare e consolidare ulteriormente.

Quali sono i criteri che determinano l'impegno della Svizzera e dove metterà l'accento lei?

Non è un caso se siamo così presenti nei Balcani occidentali, a tutti i livelli della politica di pace. Abbiamo sentito sulla nostra pelle le conseguenze delle guerre nei Balcani – tra l'altro attraverso un'intensificazione delle migrazioni da questa regione: abbiamo infatti ospitato temporaneamente circa un decimo della popolazione kosovara. Nell'ambito della promozione della pace e della sicurezza umana, indubbiamente il diritto internazionale fa progressi – ad esempio con le nuove Convenzioni sulle mine antiuomo. Queste convenzioni servono tuttavia a poco nei Paesi fragili, come ad esempio la Somalia, poiché lo Stato non è abbastanza forte per permettere alle convenzioni di fare la differenza. In questi Paesi manca l'interlocutore. Qui elaboriamo nuovi modelli per poter portare avanti il dialogo anche con altri attori influenti, ad esempio con attori non governativi armati, che a volte controllano interi territori. Spesso questi attori si vedono come combattenti per una "causa giusta", ambiscono a una visibilità e sono interessati a curare la loro immagine. A noi stanno a cuore, ovviamente, la situazione umanitaria e la protezione della popolazione civile. Con questo cambiamento di paradigmi, al centro non vi sono gli interessi politici o dettati dal potere, bensì l'individuo di cui bisogna alleviare la sofferenza e garantire la protezione. Ciò non significa però che le violazioni dei diritti umani debbano restare impunte – anzi: l'impunità è un ostacolo serio sulla strada verso una pace duratura.

Un recente studio dell'ETH raccomanda alla DP IV una concentrazione geografica e tematica delle risorse. È d'accordo?

Dopo dieci anni di esistenza, la DP IV deve ora consolidare e approfondire il suo lavoro. Siccome la concentrazione dei mezzi è un'operazione razionale per principio, attualmente stiamo concentrando geograficamente i nostri programmi di politica di pace in sette regioni. Non siamo tuttavia un'agenzia per lo sviluppo, bensì una divisione politica, che deve reagire in modo flessibile alle situazioni di crisi e alle richieste, ad esempio a quelle delle Nazioni Unite di aiuto immediato nelle crisi politiche. Di conseguenza non possiamo vincolare tutte le risorse finanziarie in progetti pluriennali. Vogliamo continuare ad esempio a essere in grado di mettere a disposizione mediatori – indipendentemente dal fatto che lo

Stato in questione sia un Paese prioritario o meno. L'importante è che le parti abbiano fiducia in noi e che noi possiamo dare un valore aggiunto al processo di gestione della crisi.

Su cosa si basa la tanto elogiata credibilità degli operatori svizzeri?

In primo luogo è il frutto della storia: la Svizzera è un Paese neutrale, non è mai stata una potenza coloniale e non fa parte di nessuna alleanza militare. In secondo luogo, gli operatori svolgono un ruolo importante per rafforzare la fiducia, l'immagine e il nostro ruolo di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, nonché sede di molte organizzazioni umanitarie. In terzo luogo, ovviamente, per la credibilità della Svizzera sono determinanti la qualità dei nostri esperti e delle loro prestazioni nell'ambito della mediazione e dei buoni uffici.

Quali sono i nuovi temi che la DP IV inserirà nel suo programma?

Nella discussione internazionale daremo maggior voce tra l'altro al problema dei cambiamenti climatici e del loro influsso sulla stabilità di una regione. Le sfide associate a questo problema, come ad esempio la penuria di risorse e la migrazione, sono immensi. Le crescenti migrazioni possono avere un effetto destabilizzante, come mostrano gli esempi nel Corno d'Africa o nella regione del Sahel. I Paesi in cui i ribelli controllano estesi territori sono spesso sfruttati quali rotte per il transito di droga: i ribelli si finanziano con il contrabbando e il traffico di droga. Interi Paesi possono così essere "fragilizzati", una situazione che frena il loro sviluppo e favorisce la migrazione. In generale, il quesito fondamentale a cui continueremo a dedicarci è il seguente: come dobbiamo impostare i processi di promozione della pace per consentire agli operatori in una regione di crisi di affrontare la situazione senza scontri bellici? Oggi sembra una cosa scontata, ma è relativamente recente la consapevolezza che una crisi non termina con il cessate il fuoco: la ricostruzione e una pace duratura presuppongono anche un'elaborazione del passato.

In una risoluzione, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite chiede una maggiore presenza delle donne nell'ambito della promozione della pace. Questa rivendicazione vale anche per la DP IV?

La Svizzera s'impegna attivamente per la parità tra i sessi nella politica di pace. La Risoluzione 1325 delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza è un documento fondamentale per la DP IV sia nelle nostre attività multilaterali che a livello bilaterale. Nel novembre 2010, il Consiglio federale ha preso atto della versione riveduta del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Risoluzione 1325, che da allora costituisce un'importante base strategica per i programmi della DP IV in materia di promozione della pace. Siamo convinti che solo una parità di trattamento dei diritti e dei bisogni delle donne e delle

bambine e una partecipazione paritetica delle donne e degli uomini ai processi di pace possano tradursi in una pace duratura e in una sicurezza umana a 360 gradi. Concretamente, per noi ciò significa ad esempio valutare attraverso i nostri strumenti di controllo interni in che misura l'impiego delle risorse di un programma contribuisce a realizzare gli obiettivi della Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Anche nell'ambito dell'invio di personale di promozione della pace da parte del Pool di esperti della DP IV si presta attenzione all'equilibrio tra i sessi. La partecipazione delle donne a missioni di pace – civili e militari – è indispensabile soprattutto in relazione alla protezione delle vittime femminili civili nonché alla prevenzione, al trattamento e al perseguimento penale dei reati contro le donne, ad esempio degli stupri sistematici.

Lei ha partecipato a operazioni di pace delle Nazioni Unite nell'ambito di due missioni dei caschi blu dell'esercito svizzero. Che ne pensa delle missioni del nostro esercito a sostegno della pace?

Le operazioni di pace sono complesse e multidimensionali. Spesso hanno bisogno di varie componenti: società civile, polizia, aiuto umanitario, politica dello sviluppo, esercito. Ho partecipato alla prima missione dei caschi blu svizzeri all'estero, nel 1989/90, in qualità di ufficiale. Il contingente militare svizzero della "Swiss Medical Unit" era stazionato in Namibia e nel 1991/1992 nel Sahara occidentale. Come tutti gli altri "soldati di pace" svizzeri, ho vissuto in prima persona che l'esercito svizzero può svolgere un ruolo importante negli sforzi internazionali di stabilizzazione di una regione, il che è anche nell'interesse proprio della Svizzera nell'ottica delle relazioni commerciali o della migrazione. Inoltre, anche l'esercito svizzero approfitta del fatto che soldati e ufficiali volontari possano utilizzare le conoscenze acquisite durante le esercitazioni in caserma e sulle piazze d'armi nella realtà complessa di una regione in conflitto e fare preziose esperienze nell'ambito di

una missione di pace internazionale. Sono un sostenitore convinto delle missioni dell'esercito svizzero a sostegno della pace all'estero – per esperienza personale, ma anche perché solo così possiamo spiegare in modo credibile l'intero ventaglio della politica di pace.

Quali sono i temi e gli obiettivi personali a cui si dedicherà nei prossimi anni?

Tanto per cominciare pregusto già la varietà delle attività e le future "storie di successo" che la divisione non mancherà di scrivere. L'autunno scorso, ad esempio, società di sicurezza internazionali hanno firmato il cosiddetto "codice di condotta" (cfr. pag. 24), a cui abbiamo dato un contributo determinante. Questo codice di condotta rappresenta un cambiamento di paradigmi nel senso che attraverso di esso anche l'economia reale s'impegna a rispettare i diritti umani. Questo successo recente è l'ennesima prova che con relativamente pochi mezzi, buone idee e una forte fiducia nella realizzabilità di progetti nel settore della sicurezza umana si può ottenere molto. In quest'ambito ci muoviamo in modo pragmatico, tenace e mirato e in questo modo riusciamo a convincere altri Paesi a sostenere una buona causa. Vorrei che anche la popolazione svizzera conoscesse meglio le attività di promozione della pace del DFAE. Un'altra sfida è costituita dal miglioramento e dal rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni e i servizi ufficiali della Confederazione e dei Cantoni che s'impegnano a favore della promozione della pace e della sicurezza umana. Unendo le nostre forze saremo più efficaci nella promozione della pace nelle regioni di crisi, nell'interesse di una Svizzera interconnessa su scala globale. Questo è uno dei miei obiettivi principali.

Claude Wild

Claude Wild è nato a Losanna nel 1964. Ha studiato scienze politiche e relazioni internazionali presso l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI) di Ginevra conseguendo un diploma postuniversitario in politica della sicurezza. Dal 1989 al 1992 ha partecipato a diverse operazioni di pace dell'ONU in Namibia e nel Sahara Occidentale in qualità di membro del contingente svizzero. Nel 1990 – 1991 era assistente nel programma della politica di sicurezza dell'IUHEI. Nel 1992 è entrato nel servizio diplomatico. Dopo aver svolto la sua attività presso la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), l'Ambasciata svizzera in Nigeria e il Ministero della difesa austriaco, è diventato sostituto capo della Sezione Politica di pace della Divisione politica III a Berna. Dal 1997 è stato primo segretario e in seguito consigliere d'ambasciata presso l'Ambasciata svizzera di Mosca. Nel 2000 ha assunto la direzione della Sezione politica e delle istituzioni presso l'Ufficio dell'integrazione competente per la politica europea a Berna. Nel 2004 è diventato sostituto capo dell'Ambasciata svizzera in Canada e dal 2007 ha svolto le funzioni di sostituto capo della Missione svizzera presso l'Unione Europea a Bruxelles. Nel mese di agosto 2010 è stato nominato Ambasciatore e capo della Divisione politica IV, Sicurezza umana, del DFAE.

Politica di pace





“Non giudicare, sbarazzati dei pregiudizi e ascolta”

Con le sue esperienze e la sua comprovata competenza, il mediatore Julian Hottinger, su mandato del DFAE, ha seguito importanti missioni di promozione della pace nel mondo intero, ad esempio in Sudan, Uganda, Burundi, Liberia e Indonesia. Il costituzionalista e figlio dell'esperto di Medio Oriente Arnold Hottinger fa parte del Pool di esperti per la promozione civile della pace del DFAE.

Signor Hottinger, quando e perché la mediazione ha successo nella politica di pace?

Vorrei fare una premessa: oggi, la mediazione è considerata una panacea per risolvere tutti i conflitti. La mediazione può in effetti essere un rimedio valido, ma solo in certe situazioni. Tanto per cominciare funziona se è il momento giusto: le parti devono essere “mature” per i negoziati. È il caso di norma quando il conflitto si protrae da parecchio tempo ed è entrato in fase caratterizzata da forti tensioni. Le parti si rendono conto di non riuscire ad andare avanti con la violenza – oppure di non avere le risorse necessarie per farlo. Una volta seduti al tavolo dei negoziati, in genere vogliono per prima cosa guadagnare tempo e capire cosa li aspetta. All'inizio di una mediazione è quasi impossibile prevedere se avrà successo o meno. La mia regola numero uno è quella di avviare una mediazione solo se il rischio di fare danni è minimo. È veramente possibile fare danni con la mediazione? Eccome, se le parti sfruttano il periodo dei negoziati per armarsi e riformarsi in modo tale che alla fine sono più pericolose di prima. In tal caso, è generalmente la popolazione civile a farne le spese. Non è sempre facile riconoscere questo pericolo all'inizio di una mediazione. Le parti non scoprono le loro car-

te – a prescindere dal fatto che spesso loro stesse non sanno se vogliono veramente negoziare o continuare a combattere. Non dimentichiamo una cosa: affrontare un processo di mediazione non è cosa da poco per loro. Entrano in un universo sconosciuto e di punto in bianco invece di combattere devono parlare e mettersi nei panni della controparte. In genere, per prima cosa iniziano a litigare, a urlarsi addosso e a minacciarsi perché è questo l'universo che conoscono.

Come affronta l'inizio di una mediazione?

La parola chiave di una mediazione destinata ad avere successo è empatia: se nessuna delle parti è capace di provare empatia nei confronti della controparte, la mediazione è votata al fallimento poiché manca la volontà di negoziare. Gli avversari stanno seduti lì e litigano – ma non succede nulla. Li soprannominiamo “sitting ducks”. Capita soprattutto quando non hanno l'autorità o la legittimazione del loro partito, che garantisca loro un margine per negoziare. Normalmente, le parti restano al tavolo dei negoziati se hanno l'impressione di ottenere di più di quanto non otterrebbero tornando nella boscaglia.

Quali strategie applica per convincere le parti a proseguire il processo di mediazione?

La cosa più efficace è ascoltare. Sarebbe un errore voler mostrare alle parti che ne sappiamo più di loro del conflitto. Per questo motivo le invitiamo a spiegarci i punti essenziali del conflitto. Evitiamo anche di esercitare qualsiasi pressione sul tempo. Un'altra mossa controproducente è imporre di giungere assolutamente a un accordo. Per prima cosa, il mediatore ha il compito di creare un terreno d'intesa. Le parti si siedono a un tavolo, discutono per intere giornate, si ascoltano, difendono le loro posizioni e riflettono – fino a che gradatamente non emerge il nocciolo del conflitto. Ci muoviamo in circolo e nel corso delle discussioni ci avviciniamo sempre di più al centro, fino a che non emerge un terreno d'intesa che consenta di pensare a una soluzione. E qui finisce il nostro compito: spetta infatti alle parti abbozzare il contenuto dell'accordo. Bisogna lasciare loro il tempo necessario. Basta un minuto per far divampare un conflitto – e ci vogliono anni per spegnerlo. Il Sudan è un ottimo esempio. Talvolta l'Occidente fa fatica a dar prova di pazienza. Ma è utile avviare una mediazione anche se i donatori o i governi occidentali stabiliscono un calendario serrato: una volta che si vedono i primi successi, in genere la mediazione è portata avanti.

A cosa presta attenzione in una mediazione?

Un mediatore deve stare attento a che il nocciolo del conflitto non venga messo da parte. Le parti schivano volentieri i punti veramente nevralgici, come ad esempio la risposta alle violazioni dei diritti umani. Se affrontiamo l'argomento, sentiamo sempre la stessa frase: “Vedremo”. Ma un accordo che non tocchi gli interrogativi fondamentali è privo di sostanza. Un'altra tecnica nella mediazione internazionale consiste

nel mostrare alle parti che in altri Paesi conflitti simili hanno potuto essere risolti, almeno parzialmente. Assieme a loro diamo un'occhiata ai processi di pace in Burundi, Eritrea, Somalia e altri Paesi: ciò aiuta a prendere le distanze dal proprio conflitto e a credere nella forza dei negoziati e quindi nella possibilità di risolvere il problema.

Quale genere di conflitti prevale oggi?

Il problema è complesso. Un conflitto può essere divampato 40 anni fa a causa di divergenze ideologiche. Nel corso del tempo, però, la questione ideologica slitta in secondo piano e si aggiungono dimensioni etniche, territoriali e politiche. Non esistono conflitti unidimensionali. Prendiamo l'Irlanda del Nord: originariamente riguardava cattolici e protestanti, in seguito si è però aggiunta la discriminazione economica e politica e hanno preso forma visioni divergenti della società. Oppure pensiamo al Sud Sudan: il problema non si limita certo allo scontro tra Islam e cristianesimo – solo il 2 per cento della popolazione del sud è di religione cristiana – ma in gioco vi sono anche le risorse del suolo e la partecipazione politica. Una mediazione deve affrontare tutti i livelli, ovviamente facendo una distinzione tra le dimensioni più importanti e quelle meno importanti.

Quando ritiene che una mediazione sia stata un "successo" – quando viene stipulato un accordo?

Successo è un termine ampio. Dobbiamo definire un successo il processo in Sud Africa? A prima vista sì: il regime dell'Apartheid è stato abolito, l'ANC è stato integrato nella politica. Ma non siamo riusciti a eliminare gli attuali problemi razziali nelle township. Se in un processo di pace si riesce a riunire le parti attorno a un tavolo, ad abbozzare una visione comune e soprattutto a porre un termine alla violenza, allora la mediazione è stata un successo. Sarà poi la storia a dire se si tratti di un successo duraturo o meno.

Come dobbiamo immaginarci il mediatore "ideale"?

Completamente diverso da me (ride)! È difficile rispondere a questa domanda. Io ho frequentato una scuola di mediazione piuttosto dura in Canada. Più tardi mi sono reso conto che la formazione è solo un tassello di una buona mediazione. Ci vogliono pazienza, doti empatiche e la capacità di ascoltare. Un mediatore deve però soprattutto essere abbastanza creativo da avanzare proposte di soluzione a cui magari nessuno aveva pensato, ma che possono aiutare a risolvere o perlomeno ad affrontare il problema. Sono inoltre importanti esperienze e conoscenze in materia di gestione di società multiculturali. Last but not least: rispetta sempre le persone con cui lavori e non fare loro ciò che non vorresti fosse fatto a te. Ma la cosa più importante è non giudicare assumendo un atteggiamento moralista. Sono stato aspramente criticato per essermi seduto a un tavolo assieme ai massimi criminali. Ma il mio lavoro non consiste nel giudicare e nel condannare, bensì nel cercare la

pace. Mediare significa parlare con il diavolo, ma poi il diavolo sarà chiamato a rispondere delle sue colpe. È ovvio che i malviventi devono rendere conto delle loro azioni e che gli atti di violenza vanno espiati.

Come può avvenire ciò in una società dilaniata dalla guerra, dove la giustizia non funziona o non dispone di una legittimazione sufficiente?

Qui entrano in gioco due aspetti importanti: la forma di riconciliazione che la società può accettare e le sue aspettative nei confronti della giustizia. In altre parole, bisogna scoprire di cosa ha bisogno la società per potersi riconciliare e cosa si aspetta dalla giustizia. A quest'ultima spetta poi legittimarsi rifiutando l'impunità e attuando le decisioni della società in merito ai reati da punire. Se nell'ambito di questo processo la società ha l'impressione che la sua idea di castigo e perdono non trovi l'attenzione che merita vi è un forte rischio che l'accordo di pace non sarà mai attuato veramente.

Dove ha fatto la gavetta quale giovane mediatore e come è cambiato il suo lavoro con il passare del tempo?

Dapprima ho lavorato al servizio del governo canadese e poi mi è stato offerto un posto dalla Svizzera, al momento della costituzione della Divisione politica IV. I primi anni al termine della formazione sono stati duri. Non mi scostavo dalla teoria fino a che non ho realizzato che tra la teoria e la pratica vi è un grande divario. In ogni missione ho imparato qualcosa di nuovo. Alla fine è l'esperienza a fare la differenza e con essa l'istinto che ci permette di interpretare correttamente il comportamento della gente, i loro segnali verbali e no.

C'è una mediazione che è stata particolarmente importante per lei personalmente?

Ho preso molto a cuore il conflitto nordirlandese, perché avveniva in Europa e perché mia madre era una cittadina americana con radici irlandesi e noi bambini conoscevano la vita in Irlanda del Nord attraverso i nostri parenti. All'epoca ho partecipato ai colloqui preliminari e ci siamo subito resi conto che le parti irlandesi giocavano con noi: sapevano esattamente cosa volevano raggiungere sin dall'inizio, ma non scoprivano le loro carte.

Ricorda momenti particolarmente felici?

Per principio diffido di ogni segno di breccia! Fino alla fine non si sa mai se le parti firmeranno veramente l'accordo oppure no. Vedi le mani con la penna a sfera tremare e pensi: mio Dio, adesso tutto è possibile! Non di rado capita che la firma venga rifiutata – magari proprio da parte di coloro da cui non ce lo si sarebbe mai aspettato. Oltretutto in quei momenti sappiamo benissimo che una cosa è firmare, un'altra cosa è attuare il trattato. Normalmente a quel punto sono molto stanco, in genere mi ammalò e mi preoccupò di tutto ciò che potrebbe ancora succedere. Bisogna negoziare con la testa e non con il cuore. Dopo la firma, per il mediatore è il momento

di lasciare il campo perché le parti non vogliono più vederlo. Il mediatore ha visto i loro lati migliori, ma anche quelli peggiori. I mediatori non dovrebbero mai tornare indietro! L'attuazione dell'accordo è di competenza di altri attori.

Qual è l'"insegnamento" principale che ha tratto?

Non giudicare, sbarazzati dei pregiudizi e ascolta. Ciò vale in particolare per i negoziati in Africa. Gli africani amano discutere, specialmente in modo informale, al mercato o sotto una pianta. Gli incontri con i miei amici somali mi hanno sempre affascinato: parlano, parlano, parlano fino a che non c'è più niente da dire e cala il silenzio. Tutti conoscono più o meno l'opinione degli altri. La cosa più stupida che può fare il mediatore al termine della giornata è chiedere: "Siete d'accordo oppure no?" Perché allora le discussioni ricominciano da capo. Invece bisogna dire: "Bene, dopo aver chiuso questa discussione, passiamo al prossimo argomento." Ottenere risultati concreti è quasi impossibile.

Quali errori eviterebbe oggi?

Oh, tutta una serie! Quello più irritante è stato questo: in un processo di mediazione era evidente sin dal primo giorno che non piacevo ai delegati, né loro piacevano a me. Forse il mio inglese era troppo europeo e il loro troppo asiatico. Pensavo che le cose sarebbero andate meglio. Solo dopo sei settimane sono andato dal mediatore capo e gli ho detto: "Vede, sono la persona sbagliata al posto sbagliato al momento sbagliato". E così sono stato sostituito da un collega, che alla fine ha fatto un ottimo lavoro. Ho aspettato troppo benché il mio istinto mi dicesse: "Lascia perdere!" Comunque le sei settimane non sono andate del tutto perse nel senso che la delegazione era così contenta di avere a che fare con un'altra persona che dopo ha collaborato pienamente.

In che misura nel suo lavoro svolge un ruolo il fatto di operare al servizio della Svizzera?

La Svizzera è un piccolo Paese neutrale senza un passato coloniale, non è una superpotenza e soprattutto non ha secondi fini – e questo è indubbiamente un

vantaggio nei processi di pace. Nel corso di un processo di mediazione, invece, la nazionalità del mediatore svolge un ruolo sempre più marginale, mentre assume sempre importanza l'essere umano – da "svizzero" divento "Julian". La Svizzera è molto apprezzata. Ciononostante abbiamo la tendenza a sottovalutarci di continuo. D'altro canto è proprio questa modestia a fare di noi partner apprezzati.

Julian Hottinger

Julian Thomas Hottinger lavora su mandato del DFAE quale esperto in mediazione e facilitazione. Ha studiato all'Università di Losanna scienze sociali e politiche nonché all'IUED (Institut de hautes études internationales et au développement). In seguito si è specializzato in mediazione di conflitti internazionali presso l'Istituto internazionale canadese per negoziazioni applicate (CIIAN). Fino al 2003 era collaboratore scientifico all'Istituto per il Federalismo dell'Università di Friburgo. Negli ultimi anni si è impegnato tra l'altro nei processi di pace in Afghanistan, Irlanda del Nord, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan e Aceh in Indonesia. Inoltre ha partecipato alle negoziazioni sull'armistizio per i Monti Nuba nel Sudan centrale, conclusisi con un accordo stipulato sul Bürgenstock, e anche alle negoziazioni tra la parte settentrionale e quella meridionale del Sudan, che hanno portato a un accordo di pace esaustivo.

Promozione della pace in Burundi

Grazie al suo contributo determinante all'accordo di cessate il fuoco tra i fronti opposti nella guerra civile in Burundi, la Svizzera ha assunto un'importante funzione in seno alle Nazioni Unite: per la seconda volta detiene la presidenza della Riunione specifica sul Burundi della Commissione delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace.

Quasi la metà dei processi di pace fallisce nei primi cinque anni dopo il cessate il fuoco. Il consolidamento duraturo della pace richiede infatti un impegno che va al di là della cessazione della violenza. Nella fase critica che segue la conclusione di un accordo, la Commissione delle Nazioni Unite ha il compito di mobilitare l'attenzione della comunità internazionale e di proporre strategie adeguate per consolidare la pace e consentire la ricostruzione al termine del conflitto.

A far scattare scontri violenti in Burundi sono state la polarizzazione tra i gruppi etnici Hutu e Tutsi, promossa da alcune élite politiche, nonché ingiustizie strutturali. Colpi di Stato, dittature militari, rivolte e sanguinose vendette sono sfociati in una guerra civile, che stando alle stime ha provocato più di 300'000 vittime. Nel 1998 sono stati avviati colloqui di pace tra le parti in conflitto, che nel 2000 hanno portato a un accordo (il cosiddetto accordo di pace di Arusha). Il processo di pace si è sostanzialmente concluso nel 2009 con la smobilitazione dell'ultimo movimento di ribelli Hutu. Nell'aprile del 2009, le Forze nazionali di liberazione (FNL) sono state ammesse quale partito politico. Ma il Paese continua a soffrire di gravi problemi: permangono infatti notevoli deficit a livello di governance e rispetto dei diritti umani nonché la criminalità, l'impunità e la corruzione.

La Svizzera ha partecipato al cosiddetto processo di Arusha mediante i servizi del mediatore e costituzionalista Julian Hottinger, che all'epoca lavorava all'Istituto del federalismo di Friburgo. Assunto dal DFAE, Hottinger ha partecipato ai negoziati mettendo a disposizione il suo know-how e le sue relazioni. Successivamente, in collaborazione con l'organizzazione non governativa "Initiatives et Changement", la Svizzera ha avviato un dialogo con le FNL, integrandole nel processo di pace e accompagnandole durante i negoziati sotto la guida del Sudafrica. Il fatto che si sia riusciti a convincere i ribelli a deporre le armi e a cambiare nome è stato definito un grande successo. Solo il coinvolgimento delle FNL ha reso possibile una pace estesa. La Svizzera ha sostenuto la trasformazione del movimento ribelle in un partito politico nel contesto dell'attuazione dell'accordo e in vista delle elezioni del 2010.

Il governo ha vinto le elezioni dell'anno scorso con un'ampia maggioranza. I partiti all'opposizione, che avevano boicottato il processo elettorale, hanno però accusato il governo di gravi violazioni dei diritti umani

nonché di manipolazione dei risultati. La mancanza di fiducia nel processo democratico, frutto di anni di conflitto e di disponibilità al compromesso da parte dell'élite politica mostrano che lo svolgimento di elezioni non significa ancora democrazia. Per questo motivo, la Svizzera continua a sostenere il dialogo tra i partiti politici e si adopera per il perseguimento dei crimini di guerra, nell'intento di favorire il processo di conciliazione tra i vari gruppi demografici.

La Riunione specifica delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace in Burundi, presieduta dalla Svizzera, dà la priorità ai seguenti settori:

- sostenere l'integrazione del Burundi nella East African Community, presieduta dal Burundi nel 2011;
- mobilitare risorse per il reinserimento economico e sociale degli ex combattenti e delle loro famiglie;
- assicurare che il consolidamento della pace resti un elemento fondamentale nei documenti strategici per l'ulteriore sviluppo del Paese (ad es. nell'ambito della Banca mondiale);
- difendere il dialogo democratico con tutte le forze politiche del Paese, comprese quelle non rappresentate in Parlamento;
- sostenere lo Stato di diritto, i diritti umani, la lotta contro la corruzione e l'elaborazione del passato.

In loco, oggi la Svizzera dispone di un ufficio della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e di un consulente che attua il programma svizzero di consolidamento della pace in Burundi. Attualmente, le attività si concentrano in particolare sulla promozione del dialogo politico, sul controllo delle armi leggere e di piccolo calibro, sul sostegno all'elaborazione del passato e al processo di conciliazione nonché sul rispetto dei principi dello Stato di diritto.



Burundi

Il Burundi, situato nell'Africa orientale, è uno dei Paesi più piccoli del continente. Con i suoi 8,6 milioni di abitanti è inoltre un Paese molto densamente popolato e uno degli Stati più poveri del mondo. Da quando le Forze nazionali di liberazione (FNL), l'ultimo movimento di ribelli, hanno deposto le armi, alla fine del 2008, la situazione a livello di sicurezza si è stabilizzata, ma non è ancora stata raggiunta una pace duratura. Le elezioni del 2010 sono state un importante banco di prova per la neonata democrazia, dopo anni di guerra civile. La maggior parte dei partiti all'opposizione ha tuttavia boicottato le elezioni presidenziali e parlamentari.

Lotta contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro

“Le armi leggere e di piccolo calibro sono le armi di distruzione di massa del giorno d’oggi”: queste le parole dell’ex Segretario generale Kofi Annan a una conferenza delle Nazioni Unite. Mediante iniziative diplomatiche, il DFAE s’impegna a favore di norme internazionali incisive per lottare contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro.

Oggi le armi di piccolo calibro sono una delle maggiori minacce per la sicurezza umana. La maggior parte delle armi di piccolo calibro, stimate a mezzo miliardo, è nelle mani delle autorità. Se però finiscono nelle mani di terroristi e criminali, queste armi possono avere conseguenze devastanti. Si tratta di armi facilmente reperibili, in genere poco costose e semplici da usare. Inoltre, il commercio illegale di armi di piccolo calibro è redditizio.

Da anni, le Nazioni Unite si dedicano alla problematica del commercio illegale di armi di piccolo calibro. Dalla fine della Guerra fredda, il problema è nell’agenda della diplomazia multilaterale. La Svizzera partecipa attivamente alla lotta contro le armi leggere e di piccolo calibro, garantendo che essa non si limiti alle “belle parole”. In occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sulle armi di piccolo calibro del 2001, 156 Stati hanno adottato il piano d’azione presentato congiuntamente dalla Svizzera e dalla Francia per lottare contro il commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro. Da allora, le armi di piccolo calibro devono essere etichettate – un primo passo per identificare i flussi commerciali e le transazioni segrete di armi.

Successivamente, un gruppo di Paesi sotto la guida del DFAE ha elaborato uno strumento per rintracciare e marcare le armi di piccolo calibro illegali. Nel 2005, tale strumento è stato adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite. L’Assemblea ha inoltre approvato una definizione di “armi di piccolo calibro” e “armi leggere” formulata dal DFAE: sono così state gettate le fondamenta per ulteriori negoziati. Malgrado gli sforzi volti a rendere tali misure giuridicamente vincolanti, gli Stati non sono però andati oltre le dichiarazioni d’intenti. Anche l’attuazione del piano d’azione si è arenata: in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite del 2006, che ha esaminato i progressi dall’adozione del piano d’azione contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro (2001), gli Stati non sono riusciti ad accordarsi su un documento definitivo – non da ultimo a causa degli interessi nazionali delle superpotenze.

Nel 2006, assieme al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) il DFAE ha organizzato una conferenza ministeriale sulla violenza armata e lo sviluppo, conclusasi con l’adozione della Dichiarazione

di Ginevra. La Svizzera ha così raggiunto un importante obiettivo: ha infatti rafforzato la consapevolezza sull’influenza reciproca tra il controllo delle armi di piccolo calibro e lo sviluppo. Più cresce la spirale della violenza e più rallenta lo sviluppo economico e sociale di un Paese. I Paesi firmatari si sono impegnati ad adottare misure concrete contro le fatali interazioni tra violenza e sviluppo entro il 2015. La violenza delle armi deve essere ridotta in misura percettibile.

Circa 110 governi hanno assicurato la firma di questo strumento. La Svizzera ha fatto parte del gruppo ristretto di Paesi che ha elaborato il quadro d’azione per attuare la dichiarazione, in cui sono enumerate misure come azioni di ritiro di armi, distruzioni simboliche di armi, riforme nel settore della giustizia e della sicurezza e miglioramento dei controlli alla frontiera. Per prima cosa bisogna poter misurare l’entità della violenza armata in un Paese: oggi il gruppo ristretto è quindi incaricato di definire indicatori corrispondenti – ad esempio il numero di assassini – e di quantificare i costi economici provocati dalla violenza con armi di piccolo calibro. Attualmente si stanno testando programmi d’azione in vari Paesi, tra cui il Burundi e il Guatemala.

L’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha inoltre approvato un Protocollo sulla lotta contro la fabbricazione e il commercio illegale di armi da fuoco: ora è possibile punire chi fabbrica illegalmente, vende o possiede senza autorizzazione armi da fuoco.

Armi di piccolo calibro

Secondo una stima del centro di competenza di Ginevra Small Arms Survey, ogni anno circa 740 000 persone muoiono per colpi di pistola, mitragliatrice o fucile automatico. “Il mondo è inondato di armi leggere e di piccolo calibro: ve ne sono 500 milioni, una ogni 12 abitanti della terra.”

Kofi Annan, ex Segretario generale delle Nazioni Unite

Dall'iniziativa dei diritti umani alla pace in Nepal

Il 21 novembre 2006, a Kathmandu è stato firmato un accordo globale di pace, che ha posto fine a una guerra civile che in dieci anni ha mietuto oltre 16 000 vittime in Nepal. Un contributo determinante alla conclusione dell'accordo è giunto dall'impegno svizzero a lungo termine a favore della pace, dei diritti dell'uomo e della cooperazione allo sviluppo. La Svizzera, che gode della fiducia di tutte le parti in conflitto, è ora stata invitata a contribuire all'attuazione dell'accordo.

La Svizzera è stata uno dei primi Paesi a operare in Nepal nell'ambito della politica dello sviluppo, all'inizio degli anni 1950. Nel 1996 è scoppiata una guerra civile tra ribelli e governo, destinata a durare circa dieci anni e a mietere migliaia di vittime nonché ad allontanare dalle loro case 200 000 persone. Nel maggio 2005, il DFAE ha inviato il consulente per la pace Günther Bächler a Kathmandu con il mandato di allacciare contatti con tutte le parti in conflitto ed esplorare le possibilità di una soluzione negoziale. Il consulente per la pace ha coinvolto nel dialogo anche i partiti democratici, una decisione rivelatasi determinante per le tappe successive.

L'attività di mediazione del diplomatico svizzero è iniziata in salita e lo ha portato tra l'altro in un cortile sul retro di una casa nelle slum di Nuova Delhi, in India, sede del movimento ribelle dei "maoisti". Dopo una fase di "diplomazia della spola" informale (colloqui separati con le parti in conflitto), alla fine del 2005 le parti si sono sedute per la prima volta al tavolo dei negoziati.

Il conflitto armato è cessato nel 2006 con un accordo di pace e la trasformazione del Nepal in una repubblica con il coinvolgimento dei maoisti. Molto efficace si è rivelata un'iniziativa in materia di diritti umani della Svizzera nella primavera del 2005, dopodiché è stata avviata la maggiore missione sul terreno dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCHR). L'accordo di pace è stato seguito dall'elezione di un'Assemblea costituente, nell'aprile 2008. Un mese dopo, la vittoria delle forze democratiche ha portato all'abolizione della monarchia.

L'accordo di pace è il primo passo essenziale in un processo di pace. A decidere se la pace resisterà a lungo termine è però la fase di attuazione dell'accordo degli anni successivi, in genere piuttosto fragile. In Nepal, la Svizzera è rimasta sul posto e ha svolto un ruolo di mediatore durante la lunga fase di transizione dopo la firma dell'accordo, tra il 2006 e il 2008. Come prevedibile vista la situazione iniziale, il processo di attuazione si è rivelato difficile e contraddistinto da contraccolpi e crisi di fiducia tra le parti. A un certo punto i maoisti hanno abbandonato temporaneamente il governo e l'attuazione dell'accordo di pace ha subito una battuta d'arresto.

Assieme ad altri Paesi, la Svizzera ha anche fornito un contributo finanziario al fondo per la pace istituito dal governo nepalese, che oggi serve a sostenere il processo. 11 osservatori elettorali provenienti dalla Svizzera hanno partecipato alla missione dell'UE durante le elezioni. Con l'aiuto svizzero sono stati creati programmi radiofonici nel Paese allo scopo di informare la popolazione e prepararla alle imminenti elezioni. La missione delle Nazioni Unite in Nepal (UNMIN) è stata sostenuta sia finanziariamente sia mediante l'invio di esperti.

Quando un Paese autocratico vuole darsi una nuova costituzione, legittimata democraticamente, e avviare riforme dello Stato, ha bisogno dell'aiuto di esperti. In Nepal, la Svizzera fornisce un prezioso contributo tematico al processo costituzionale. Nell'ottobre 2008, il DFAE ha organizzato tra l'altro un viaggio di studio per alcuni esponenti dell'Assemblea costituente, in modo da consentire loro di informarsi presso autorità cantonali e comunali. Una lezione concreta è giunta in particolare dalla storia della fondazione del Cantone del Giura.

La DP IV assieme alla Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) e ad altri uffici federali offre un sostegno anche nell'ambito della creazione di un nuovo sistema di sicurezza e del processo di elaborazione del passato. Uno degli obiettivi principali della politica estera svizzera è di contribuire al rispetto dei diritti umani.

La strategia svizzera 2009–2012 combina la promozione attiva della pace ad una gestione dei progetti di cooperazione allo sviluppo orientata verso la problematica del conflitto. Il lavoro di mediazione resta richiesto. Recentemente, la Svizzera è intervenuta a più riprese a livello informale per portare avanti il processo di pace che si era bloccato. Il suo impegno è riconosciuto e apprezzato sia da parte dei nepalesi che sul piano internazionale.



Nepal

In Nepal vivono quasi 30 milioni di persone. Secondo le stime del FMI, nel 2009 il prodotto interno lordo pro capite era di 452 USD: lo Stato asiatico senza sbocco sul mare, è uno dei Paesi più poveri del mondo. Il Nepal confina con i due Stati più popolosi del mondo: la Cina e l'India. La popolazione del Nepal è composta di numerosi gruppi etnici. Dal 2008 l'ex regno induista del Nepal è una repubblica. All'inizio del 2011 la Missione delle Nazioni Unite in Nepal (UNMIN) si è ritirata dal Paese. Il suo compito principale, vigilare sulla reintegrazione nell'esercito dei circa 19 000 ex combattenti maoisti, è considerato fallito.

Religioni e conflitti

Le religioni e le concezioni del mondo possono svolgere un ruolo chiave nei conflitti e vanno quindi prese in considerazione nell'ambito delle missioni di pace. Il DFAE lo fa in modo pragmatico, promuovendo progetti che consentono l'incontro e la collaborazione tra rappresentanti con concezioni del mondo divergenti.

Dalla metà degli anni 1980, in tutto il mondo si osserva un rafforzamento dei movimenti religiosi. In molti Stati la religione è parte integrante della vita politica e sociale e oggi numerosi conflitti nazionali e internazionali hanno una dimensione religiosa, come mostrano gli esempi in Afghanistan, Sri Lanka o Medio Oriente. Pur non essendo la molla che fa scattare gli scontri bellici a priori, le religioni possono contribuire all'escalation dei conflitti. In questi casi, i processi negoziali classici sono spesso inutili: quando si scontrano concezioni del mondo e visioni divergenti, è impossibile separare i valori e gli interessi.

La promozione della pace deve tener conto di questo aspetto. Il DFAE, che si sta occupando intensamente di questo fenomeno sin dal 2004, ha spianato la strada al dialogo tra le parti rivali in vari Paesi. Con la consapevolezza che l'isolamento favorisce l'estremismo vengono coinvolti anche rappresentanti religiosi di stampo fondamentalista. L'impostazione dei progetti è di natura pragmatica: ai fini della pace è meglio che le parti s'incontrino e collaborino nella vita di tutti i giorni invece di lanciarsi in discussioni – in genere improduttive – sui sistemi di valori. I progetti che favoriscono l'integrazione reciproca cancellano i pregiudizi e rafforzano la fiducia e, di conseguenza, la convivenza pacifica.

Questa impostazione pragmatica è illustrata dal lavoro del DFAE in Tagikistan, dilaniato da una guerra dal 1993 al 1997. La principale linea di rottura separava il governo secolare, nato dalle macerie del sistema sovietico, e l'élite democratica nonché le élite religiose (musulmani). Benché il successo del processo di pace abbia portato all'attuale stabilità del Tagikistan, la diffidenza tra gli ex rivali è profonda e molti problemi concernenti le relazioni tra il governo secolare e le sfere religiose della società sono tuttora irrisolti. Alcuni di questi problemi hanno potuto essere affrontati nell'ambito di un dialogo tra rappresentanti del governo e delle élite secolari e religiose, reso possibile dalla Svizzera. Il frutto di questo lavoro è un documento contenente misure miranti a rafforzare la fiducia, un documento che stabilisce i principi della convivenza e i meccanismi di trasformazione dei conflitti in ambito religioso, giuridico e politico. In base a questo documento, gruppi di lavoro hanno elaborato dei progetti di attuazione di tali principi. Uno di essi prevede l'elaborazione di un piano didattico unitario per le scuole religiose private, indipendenti dal sistema della pubblica istruzione (madrassa). L'introduzione di elementi della formazione secolare e civile nel piano didattico

delle scuole religiose ha permesso di gettare un ponte tra i due sistemi d'istruzione. Sulla scia di questo primo lavoro è stato avviato un altro progetto, che prevede la valutazione del nuovo piano didattico per scuole religiose private indipendenti ("madrassas"), nonché il suo adattamento, la sua promozione e la sua diffusione in altre scuole religiose. Viene così fornito un contributo all'allentamento delle tensioni e alla regolamentazione delle relazioni tra lo Stato e le sfere religiose.

Il DFAE è attivo tra l'altro nei seguenti Stati e nelle seguenti organizzazioni:

- In Sri Lanka è in corso un dialogo con monaci buddisti che s'impegnano per un futuro politico pacifico del Paese allo scopo di promuovere la futura convivenza di tutti i gruppi etnici.
- In Libano, la Svizzera accompagna gli sforzi dei salafiti (una corrente all'interno dell'Islam) volti a sviluppare una posizione teologica e politica in armonia con il sistema politico libanese. La Svizzera sostiene inoltre la creazione di una base per un processo di negoziazione tra i salafiti e i rappresentanti religiosi ufficiali, che si prefigge di raggiungere la loro integrazione nelle istituzioni religiose.
- In Egitto è reso possibile e promosso un dialogo imperniato sulla prassi tra due organizzazioni non governative svizzere, una musulmana e l'altra cristiana.
- In collaborazione con l'"Alleanza delle civiltà" delle Nazioni Unite, istituita nel 2005, il DFAE facilita il dialogo e la collaborazione tra attori musulmani e non musulmani, ad esempio in Afghanistan, Somalia e Sudan. L'obiettivo dell'Alleanza delle civiltà è di lottare contro l'estremismo e promuovere la tolleranza reciproca.
- Nel 2005, la Svizzera ha varato l'"Iniziativa di Montreux" volta a promuovere la trasparenza delle organizzazioni di beneficenza islamiche, screditate dopo gli attentati terroristi dell'11 settembre 2001, e a creare un clima di fiducia.

Influenza delle religioni

In ampie regioni del Terzo Mondo come pure in alcuni Paesi industrializzati come gli Stati Uniti o Israele, si assiste a una rinascita politica delle comunità religiose. L'importanza della religione nella discussione pubblica, in particolare in relazione ai processi di pace e all'escalation dei conflitti, è nettamente aumentata. Le convinzioni religiose possono influenzare l'andamento dei conflitti: sono attualmente in corso lavori scientifici volti a stabilire in quali casi tale influsso riduca o favorisca la violenza. Si cerca inoltre di verificare se all'origine dei conflitti vi siano effettivamente scontri religiosi o se le controversie tra vari orientamenti di fede possano essere riconducibili ad altri motivi. Varie analisi mostrano che le religioni possono essere strumentalizzate per mascherare interessi strategici e di potere.

Sud Sudan: dall'Accordo del Bùrgenstock a una pace generale

Grazie al suo impegno pluriennale, nel Sudan la Svizzera gode della fiducia di tutti i fronti. Il DFAE è stato invitato a più riprese a contribuire al processo di pace nel Paese marcato dalle guerre civili.

Il Sudan, uno dei Paesi più poveri del continente africano, è teatro di una delle più gravi catastrofi umanitarie degli ultimi decenni. Uno dei motivi principali sono le guerre civili che oppongono il nord islamista e il sud cristiano-animista. Solo la seconda guerra civile, dal 1983 al 2005, è costata la vita a circa 2 milioni di persone e ne ha fatto fuggire dalle proprie case 4 milioni. Il conflitto verteva sulla mancata partecipazione politica del Sud Sudan e sulla conseguente emarginazione del sud, sul controllo delle risorse naturali del Paese nonché su differenze etiche e religiose.

L'impegno della Svizzera in Sudan è stato una conseguenza delle strette relazioni tra il diplomatico svizzero Josef Bucher e un ambasciatore sudanese. Il governo sudanese ha chiesto all'ambasciatore in missione speciale per la gestione dei conflitti di sostenere i colloqui tra il Sudan People's Liberation Army (SPLA) nel Sud Sudan e il governo sudanese. Successivamente, tra il 1994 e il 2002, Bucher ha avuto intensi contatti con entrambe le parti in conflitto. Nel 2002, i colloqui sono sfociati in un accordo di cessate il fuoco nei Monti di Nuba, firmato dal governo di Karthum e dall'esercito dei ribelli SPLA sul Bùrgenstock, vicino a Lucerna.

La Svizzera è stata incaricata di condurre i negoziati e ha mediato tra le parti assieme agli Stati Uniti. Il DFAE ha fatto confluire nei negoziati tra l'altro l'idea del federalismo – una forma di Stato in un primo momento inconcepibile per i sudanesi. Nella lotta per i pozzi di petrolio nel sud, i mediatori svizzeri hanno proposto di discutere della ripartizione delle entrate invece che dei rapporti di proprietà. L'accordo di cessate il fuoco è stato negoziato nel giro di una settimana – dopo tenaci e pazienti sforzi di mediazione protrattisi per oltre sette anni. Nella mente di Josef Bucher è rimasto impresso il primo incontro con il capo dei ribelli e futuro vicepresidente John Garang: "Si è fatto un taglio in un dito con il coltellino dell'esercito svizzero che gli avevo portato. Sono trasalito, ma lui è scoppiato a ridere e ha detto: Bucher ha saputo fare ciò non è riuscito a fare il governo del nord: ferirmi."

L'Accordo del Bùrgenstock è stato il punto di partenza per ulteriori negoziati, sfociati nel 2005 in un accordo di pace generale. Sostanzialmente, la pace

tra il nord e il sud tiene: più di 2 milioni di persone hanno infatti potuto fare ritorno nei loro villaggi. Le relazioni restano tuttavia tese. Tra i punti irrisolti figurano le elezioni del 2010 e i preparativi per il referendum sull'indipendenza del sud. L'evoluzione in Sudan è un esempio che mostra chiaramente che i processi di pace non finiscono con la firma di un accordo, ma richiedono un ulteriore impegno.

La Svizzera partecipa tuttora, con l'invio di un esperto, alla vigilanza sul processo di attuazione dell'accordo di pace. Per i negoziati tra i ribelli del Lord's Resistance Army e il governo ugandese, la Svizzera ha messo a disposizione del governo sud sudanese, su sua richiesta esplicita, un esperto in materia di mediazione.

Il progetto denominato "Casa delle nazionalità" risale a un'iniziativa della Svizzera. Partendo dalla consapevolezza che la molteplicità delle culture rappresenta una grande ricchezza per il Paese e che i diritti delle comunità etniche e culturali devono essere protetti per garantire la pace, la "Casa delle nazionalità" si è offerta quale piattaforma di dialogo tra le culture. Alla fine del 2009, il programma è stato riorientato ed è stato concluso un accordo scritto corrispondente con il governo del semiautonomo Sud Sudan. Oggi il programma porta il nome di "Forum dei capi tribù tradizionali" e la responsabilità spetta al governo sud sudanese. Nel "Forum dei capi tribù tradizionali" sono ridotte, attraverso il dialogo, le tensioni latenti tra le varie tribù e all'interno dei vari gruppi tribali nel sud, tensioni che durante la guerra hanno mietuto decine di migliaia di vite umane. A lungo termine, il programma mira a riaffermare il ruolo delle istituzioni tribali, indebolite durante la guerra, in modo da favorire la prevenzione e la soluzione dei conflitti locali. Il ruolo di queste istituzioni, che devono fungere da anelli di collegamento tra le strutture statali moderne e la società tradizionale, è stato ancorato nella legge. Inoltre, con il suo impegno la Svizzera promuove la nascita di media indipendenti, sforzandosi così di coinvolgere nel processo di ricostruzione del Paese la diaspora sud sudanese.



Sudan

Con una superficie di 2,5 milioni di chilometri quadrati, la Repubblica del Sudan è il più grande Stato africano. In Sudan vivono circa 40 milioni di persone, suddivise in oltre 100 etnie. Anche la varietà linguistica è grande. Più del 50 per cento della popolazione è costituita da africani neri e il 36 per cento circa è di origine araba – la maggior parte della popolazione parla tuttavia arabo. Il 65-70 per cento circa dei sudanesi sono musulmani sunniti, il cinque-dieci per cento sono cristiani e il resto si suddivide tra religioni indigene. La religione di Stato è l'Islam. Nel 2009, il prodotto interno lordo pro capite era di 1358 USD. Oltre a un governo unitario e alle elezioni, tra i punti principali della dichiarazione di pace figurava anche un referendum sul futuro del sud. Nel gennaio 2011, i sud sudanesi hanno votato per la loro indipendenza con una maggioranza schiacciante. La separazione entrerà in vigore il 9 luglio 2011.

Voci della politica, dell'economia, della scienza e della società civile



Con la sua competenza in materia di promozione civile della pace e rafforzamento dei diritti umani, la Divisione politica IV del DFAE fornisce un contributo essenziale alla politica svizzera in materia di pace e diritti umani. La sua attività nell'ambito della politica di pace, diritti umani e aiuto umanitario, in collaborazione con la DSC e la SECO, è valsa alla Svizzera prestigio e influenza sulla scena internazionale. Quale membro del Pool di esperti per la promozione civile della pace ho potuto vedere di persona, soprattutto in occasione delle missioni di osservazione elettorale, come l'impegno della DP IV abbia potuto e possa fornire un sostegno importante agli sforzi di mediazione, ai dialoghi, ai progetti e ai programmi. Fare in modo che in futuro il nostro Paese s'impegni ancora di più in questi settori per raggiungere anche durevolmente gli obiettivi fissati è una delle grandi sfide della DP IV.

Brigitta M. Gadiant

Consigliera nazionale; membro della Commissione consultiva del Consiglio federale per la cooperazione internazionale allo sviluppo e presidente della Commissione del diritto internazionale umanitario dell'Unione interparlamentare

L'assunzione della leadership e l'apertura alle collaborazioni sono fattori chiave per garantire il rispetto dei diritti umani, come ha dimostrato sempre più spesso la Divisione politica IV del DFAE negli ultimi anni. Il crescente impegno della Confederazione al fianco di attori governativi e no attraverso il lavoro della DP IV è non solo benvenuto, ma anche vitale per fare passi avanti con l'agenda dei diritti umani e con l'introduzione di processi adeguati. Vi è ancora molto da fare, ma si vedono già i primi risultati.

Ron Popper

Head of Corporate Responsibility alla ABB Asea Brown Boveri Ltd



L'Accademia di diritto internazionale umanitario e diritti umani di Ginevra contribuisce all'influenza internazionale della Svizzera in settori che rientrano tra le più nobili tradizioni del Paese. Il progetto è imperniato sulla volontà di far rispettare meglio la dignità umana. In pochi anni, l'Accademia ha già ottenuto risultati convincenti e continua a svilupparsi con successo. È certo che, senza l'aiuto della Divisione politica IV del DFAE, l'Accademia non avrebbe potuto essere creata e non potrebbe continuare a esistere.

Nicolas Michel

Professore di diritto internazionale, presidente del Consiglio dell'Accademia di diritto internazionale umanitario e diritti umani di Ginevra

Politica dei diritti umani



Dialogo sui diritti umani con il Vietnam

La Svizzera conduce dialoghi sui diritti umani con vari Stati, tra cui il Vietnam. Questi dialoghi, che costituiscono un importante strumento della politica estera in materia di diritti umani, mirano a fornire un contributo al rispetto dei diritti umani negli Stati partecipanti al dialogo.

Il DFAE ha avviato formalmente il dialogo sui diritti umani con il Vietnam nel 1997. Il Vietnam ha dato prova di una seria disponibilità al dialogo e apprezza la Svizzera quale partner senza secondi fini. Di norma si tiene un incontro all'anno, organizzato alternativamente in Svizzera e in Vietnam. Le premesse per il dialogo con il Vietnam sono buone. Inoltre la pressione politica e mediatica, che può ostacolare i colloqui sui diritti umani e provocare un'attitudine difensiva, è meno intensa che non ad esempio nell'ambito del dialogo con la Cina. Le discussioni, condotte in un clima di apertura, si sono svolte a porte chiuse; alla fine dell'incontro le parti hanno deciso quali informazioni rendere pubbliche.

zione vietnamita di esperti di carceri ha avuto luogo nell'ottobre/novembre 2009. Alla fine del 2010, una delegazione svizzera si è recata in Vietnam per proseguire tale scambio. Nell'ambito di questa collaborazione, per la prima volta è stato messo l'accento sulla formazione del personale delle carceri. In questo contesto, gli esperti svizzeri collaborano strettamente con la scuola per il personale delle carceri aperta recentemente ad Hanoi.

Il DFAE constata che negli scorsi anni la situazione dei diritti umani in Vietnam è migliorata. Le condanne a morte non sono più eseguite, è dimostrato che le torture nelle carceri sono diminuite e la libertà religiosa è riconosciuta ufficialmente. Nel 2007 è entrata in vigore una legge sulla parità uomo-donna e sulla violenza domestica, tra l'altro elaborata in collaborazione con la Svizzera. Secondo i rappresentanti svizzeri che partecipano ai colloqui, il fatto che il dialogo sui diritti umani consenta uno scambio regolare e la discussione di temi di attualità ha ripercussioni positive sulla situazione dei diritti umani o sull'amministrazione dello Stato del partner al dialogo. Inoltre i colloqui influenzano favorevolmente anche altri settori delle relazioni bilaterali tra i due Paesi – ad esempio le relazioni commerciali.

La Svizzera conduce un dialogo sui diritti umani anche con l'Iran, il Tagikistan, Cuba e la Cina. Inoltre con la Russia si tengono consultazioni regolari sui diritti umani e con la Nigeria sarà avviato un dialogo sulla stessa problematica nel 2011.



Vietnam

La popolazione della repubblica socialista è stimata a quasi 90 milioni di abitanti. Dal 2000, il Vietnam registra una rapida crescita economica. Per la Svizzera, si tratta di uno dei principali partner commerciali nel Sud-est asiatico: tra il 1998 e il 2008, il commercio tra i due Paesi è quintuplicato. Oltre alla Svizzera hanno avviato un dialogo sui diritti umani con il Vietnam anche l'Australia, la Norvegia e gli Stati Uniti. Gli incontri nell'ambito di questo dialogo offrono alla Svizzera l'opportunità di affrontare temi legati ai diritti umani come la libertà di espressione e la libertà dei media. Al governo vietnamita sono sottoposti regolarmente elenchi di detenuti e altre persone, la cui situazione preoccupa il DFAE. D'intesa con altri Stati, l'ambasciata svizzera ad Hanoi segue inoltre i processi contro i difensori dei diritti umani.

Il dialogo sui diritti umani con il Vietnam ruota attorno alla dimensione internazionale dei diritti umani, al diritto penale, alla procedura penale e all'esecuzione delle pene, ai diritti delle minoranze, alla libertà religiosa e ai diritti delle donne. Nello Stato socialista si rilevano deficit in particolare nell'ambito della libertà di espressione e di riunione. In collaborazione con la Svizzera, il Vietnam intende migliorare anche le condizioni di detenzione. Dal canto suo, nelle scorse riunioni la delegazione vietnamita ha sollevato l'iniziativa antiminareti e la mancanza di diritti dei "sans-papiers". Sulla scia dei colloqui sulla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e di altre riforme del diritto vietnamita, come l'abolizione della pena di morte, il DFAE ha sollecitato una moratoria delle esecuzioni capitali e la pubblicazione di statistiche sull'applicazione della pena di morte. Raccomanda inoltre al partner di intensificare la collaborazione con il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.

Uno degli obiettivi dei dialoghi sui diritti umani è di discutere da pari a pari: invece di limitarsi a criticare, la Svizzera vuole sensibilizzare il partner sulle sfide legate ai diritti umani e sulle possibili soluzioni e consentire uno scambio di esperienze. I colloqui sono accompagnati da progetti concreti, finanziati dalla Svizzera. A ogni tornata si tengono quindi anche incontri con esperti e visite presso varie autorità. Dal 2006 rientra nel dialogo sui diritti umani anche uno scambio di esperti in materia di esecuzione delle condanne nonché gli aspetti legati alla ratifica e all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. L'ultima visita in Svizzera di una delega-

La situazione dei diritti umani sotto la lente del Consiglio dei diritti dell'uomo

Il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite è stato istituito nel 2006 sulla scia di un'iniziativa presentata dall'ex Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan in collaborazione con la Svizzera. L'organizzazione, che sostituisce la Commissione dei diritti dell'uomo, screditata a causa di un'eccessiva politicizzazione e polarizzazione, dispone di un efficiente meccanismo di verifica periodica della situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri.

Nella primavera del 2006, con 170 voti contro 4, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di istituire il Consiglio dei diritti dell'uomo con sede a Ginevra, a coronamento di un'iniziativa del DFAE. Nel 2003, su mandato del DFAE, il professore di diritto svizzero Walter Kälin aveva infatti esplorato le possibilità per riformare la Commissione dei diritti dell'uomo. Il progetto è stato trasmesso al Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel 2004. Grazie a un'intensa campagna diplomatica della Svizzera in collaborazione con le Nazioni Unite, il nuovo Consiglio è stato approvato a netta maggioranza.

Il Consiglio dei diritti dell'uomo conta 47 membri, eletti per tre anni. I seggi sono ripartiti in base a gruppi regionali. Inoltre gli aspiranti a un seggio devono presentare una candidatura, sono obbligati a rendere conto del loro operato e sono esortati a soddisfare i "massimi standard" nell'ambito del rispetto dei diritti umani. Per ovviare alle lacune dell'organizzazione precedente è stato previsto tra l'altro di subordinare il Consiglio direttamente all'Assemblea, facendone un organo sussidiario, e di conseguenza di attribuirgli uno status istituzionale superiore a quello dell'ex Commissione. In casi urgenti di violazione dei diritti umani possono essere convocate sessioni straordinarie.

Gli Stati membri hanno il compito di valutare la situazione dei diritti umani in tutti i Paesi. Nell'esame periodico universale (UPR), a turno tutti gli Stati sono chiamati ad autovalutarsi e ad ascoltare le raccomandazioni degli altri Paesi. Accanto alle raccomandazioni dei Paesi, redigono un rapporto anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e organizzazioni non governative (ONG). Gli Stati s'impegnano ad attuare le raccomandazioni che hanno accolto. Vi è un sostanziale consenso sul fatto che l'esame periodico della situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri rappresenti un'utile novità del Consiglio dei diritti dell'uomo. Suscita invece critiche la scarsa volontà degli Stati di attuare le raccomandazioni. Il fatto che però tutti gli Stati siano sottoposti a esame, capillarmente, favorisce la caduta dei tabù sulla situazione dei diritti umani e alimenta la speranza che a medio termine siano introdotti adeguamenti politici. Molte delle decisioni del Consiglio restano

dettate da motivi politici e si delinea la formazione di correnti di pensiero. Ha suscitato critiche internazionali anche la nomina nel Consiglio di certi Stati membri accusati di violare i diritti umani.

Il DFAE si sforza di portare avanti il dialogo al di là dei blocchi e di lottare contro la polarizzazione. Per questo motivo si sforza consapevolmente di gettare dei ponti, avanza proposte in gruppi sovranazionali e collabora strettamente con ONG e "think tank", come la "Académie de droit internationale humanitaire et des droits humains". Le ONG sono un tassello importante del Consiglio dei diritti dell'uomo. Inoltre il DFAE si adopera affinché le discussioni in Consiglio si concentrino sulla situazione dei diritti umani senza perdersi in argomenti politici: è infatti unicamente la situazione dei diritti umani che deve essere valutata e non l'atteggiamento politico. Al centro di tutte le discussioni devono esserci le vittime.

Nel 2010, per la seconda volta la Svizzera, che è un interlocutore apprezzato in seno al Consiglio, è stata eletta in nello stesso per una durata di tre anni.

Il Consiglio dei diritti dell'uomo

Nel maggio 2010, la Svizzera, che si è adoperata con particolare vigore per istituire il Consiglio dei diritti dell'uomo e consolidare i suoi strumenti, è stata riconfermata membro del Consiglio, dopo un primo mandato dal 2006 al 2009. Il 25 febbraio 2011, il Consiglio ha tenuto una sessione speciale dedicata alla Libia. Per la prima volta nella breve storia del Consiglio dei diritti dell'uomo è stata consacrata una sessione speciale a un membro attuale. All'unanimità, il Consiglio ha adottato una risoluzione in cui raccomandava all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di sospendere l'appartenenza della Libia al Consiglio dei diritti dell'uomo. Dando seguito a tale proposta, l'Assemblea ha lanciato un segnale forte: il Consiglio non tollera le violazioni degli standard in materia di diritti umani da parte degli Stati membri.

Codice di condotta per le società di sicurezza private

Sempre più spesso si affidano compiti di sicurezza a società private, in particolare nelle zone di crisi. Su iniziativa della Svizzera, 58 delle principali società di sicurezza hanno sottoscritto un codice di condotta, che le obbliga a rispettare i diritti umani e a orientare la loro politica aziendale a determinati standard.

Dopo la fine della Guerra fredda, i Paesi occidentali hanno ridotto drasticamente i loro bilanci militari, affidando sempre più compiti militari e di sicurezza a privati. Società di sicurezza al servizio di governi, istituzioni internazionali, imprese private, media e organizzazioni non governative (ONG) proteggono – soprattutto nelle regioni di crisi – singole persone, strutture o convogli. Il loro numero è cresciuto nettamente in tutto il mondo. In alcuni Paesi, nel frattempo il ruolo delle società private supera quello della polizia o dell'esercito. Il potere e i controlli di queste società di sicurezza suscitano discussioni controverse anche tra il pubblico, soprattutto nel contesto dei conflitti in Iraq o in Afghanistan.

Le società private e i loro collaboratori sottostanno al diritto umanitario internazionale e sono tenuti a rispettare i diritti umani internazionali. Prima dell'intervento della Svizzera, tuttavia, per questo settore economico che opera su scala globale non esisteva alcuna iniziativa che tutelasse le disposizioni internazionali esistenti e formulasse raccomandazioni per la loro attuazione. Lo scopo del codice di condotta internazionale elaborato dal DFAE in collaborazione con associazioni di categoria e ONG è di garantire che le imprese del settore e i committenti vi si attengano effettivamente. Nel novembre 2010, a Ginevra 58 società di sicurezza si sono impegnate con la loro firma a rispettare gli standard in materia di diritti umani inseriti nel codice di condotta: i collaboratori possono usare l'arma unicamente per difendere sé stessi o altre persone la cui vita è in pericolo o per evitare un crimine con un alto tributo di sangue. Sono assolutamente vietate la tortura, le discriminazioni e la tratta di esseri umani. Il codice respinge espressamente la partecipazione attiva a operazioni belliche. A loro volta, le direzioni delle società devono assumere i loro collaboratori in base a determinati criteri, formarli adeguatamente e controllare il loro lavoro.

È importante sottolineare che il codice di condotta non è una forma di autodisciplina. Il documento è stato elaborato nell'ambito di un processo che ha visto coinvolti tutti gli attori e si è proceduti all'istituzione di un organo di vigilanza indipendente. Il DFAE è convinto che i legislatori nazionali si ispireranno al codice per elaborare i loro atti e che anche i governi, le imprese e le organizzazioni umanitarie integreranno le norme di condotta nei contratti stipulati con le

società di sicurezza. La Gran Bretagna, ad esempio, si sta sforzando da anni di disciplinare il settore della sicurezza entro i confini nazionali; nel frattempo il governo ha deciso di sfruttare i risultati dell'iniziativa svizzera quale linea guida per la regolamentazione. Nel codice di condotta si ribadisce che esso non sostituisce né le disposizioni nazionali né i controlli statali o future regolamentazioni internazionali.

I governi, le ONG e le società firmatarie si sono impegnati a istituire, entro 18 mesi, un controllo sotto forma di organo di ricorso: quest'ultimo accoglierà i ricorsi e avvierà le procedure d'indagine. I risultati saranno pubblicati e comunicati al governo in questione. Contemporaneamente, le società saranno sostenute da un segretariato nell'ambito dell'attuazione del codice.

Già due anni fa, il DFAE aveva elaborato un documento concernente la regolamentazione delle società di sicurezza, sottoscritto nel frattempo da 35 Stati. Il cosiddetto Documento di Montreux traccia una panoramica sugli impegni di diritto internazionale e obbliga gli Stati a garantire il rispetto della Convenzione di Ginevra – protezione delle persone e altre norme di diritto umanitario internazionale – anche quando gli Stati collaborano con società militari e di sicurezza private.

Codice di condotta

.....
"Nei conflitti svolgono un ruolo sempre più importanti attori non governativi, come le società di sicurezza private. L'impegno di queste società a rispettare standard internazionali rappresenta quindi un passo importante per far prevalere i diritti umani e il diritto internazionale umanitario."
Peter Maurer, segretario di Stato DFAE
.....

Politica umanitaria e migrazione



Per una politica migratoria coordinata a livello internazionale

La migrazione è un fenomeno transnazionale: uno Stato non può risolvere da solo le sfide crescenti. La migrazione offre però anche delle opportunità. Il DFAE si adopera attivamente affinché il tema della migrazione internazionale sia discusso in un'ottica globale.

Sulla scia della globalizzazione è cresciuta esponenzialmente anche la migrazione internazionale: persone lasciano l'ambiente in cui hanno sempre vissuto per cercare lavoro e prospettive altrove. Fino a pochi anni fa, la migrazione era un tema di secondaria importanza nella politica internazionale. Per molto tempo, i dibattiti si sono limitati alle questioni legate all'asilo e all'integrazione dei migranti nei Paesi del nord.

Ma la politica degli Stati nazionali e i flussi migratori globali s'influenzano reciprocamente. Una collaborazione internazionale accorta nell'ambito della gestione della migrazione può contribuire a contrastare più efficacemente le conseguenze negative della migrazione e a sfruttare meglio gli aspetti positivi. Per questo motivo, nel 2001 la Svizzera ha varato l'"Iniziativa di Berna" volta ad aprire un dibattito a livello internazionale. Una commissione di esperti guidata dalla Svizzera ha ribadito nel rapporto finale che le politiche migratorie dei singoli Paesi devono essere coordinate per poter massimizzare i vantaggi della migrazione e minimizzare le ripercussioni negative.

Nella discussione sulla migrazione internazionale, il DFAE intende imporre un cambiamento di paradigmi: la migrazione non deve essere vista unicamente come un problema – soprattutto per i Paesi d'immigrazione – ma devono essere considerate anche le opportunità che comporta per i Paesi di origine e di destinazione. I migranti contribuiscono ad esempio alla crescita economica e allo sviluppo sociale sia nei Paesi di destinazione che in quelli di origine. Da un lato, le rimesse finanziarie dei migranti ai loro familiari svolgono un ruolo economico sempre più importante: nelle Filippine, ad esempio, si stima che oggi le rimesse rappresentino il 15 per cento del prodotto nazionale lordo. Dall'altro, la migrazione favorisce il trasferimento di sapere: nel Paese di destinazione, i lavoratori acquistano conoscenze che saranno utili quando faranno rientro in patria. A sua volta, il Paese che accoglie i migranti può colmare le proprie lacune occupazionali.

Tra i pericoli figurano la perdita di know-how quando persone qualificate lasciano un Paese in via di sviluppo o la mancanza di protezione dei migranti durante e dopo il loro viaggio, spesso molto lungo. Inoltre, in tutto il mondo sempre più migranti non beneficiano di uno statuto di soggiorno disciplinato. Da un

lato questi cosiddetti migranti irregolari si sottraggono alle legittime esigenze di controllo degli Stati e dall'altro sono spesso vittime dello sfruttamento. Un altro tema in discussione è come favorire la migrazione circolare, e cioè il rientro degli emigranti nel Paese di origine. Sono utili aiuti iniziali a coloro che fanno rientro volti ad agevolarne il reinserimento professionale.

In occasione della 61a Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel settembre 2006, su iniziativa dell'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, si è discusso per la prima volta di migrazione a livello ministeriale ("UN High-Level Dialogue on Migration and Development"). Da allora le discussioni vertono sulla relazione tra migrazione e sviluppo, sulla migrazione di manodopera, sui diritti dei migranti e sulla lotta contro la tratta e il contrabbando di esseri umani. Anche grazie all'impegno della Svizzera, nel 2011 si terrà un incontro informale nell'ambito dell'Assemblea generale e nel 2013 un altro "High-Level Dialogue" a livello ministeriale per parlare di migrazione e sviluppo.

Il primo High-Level Dialogue è sfociato nella creazione del "Forum globale su migrazione e sviluppo" (GFMD), un forum informale che si basa sulla partecipazione volontaria dei Paesi e si avvale anche del know-how di organizzazioni non governative. La Svizzera, che fa parte del comitato direttivo, partecipa attivamente alla preparazione dei colloqui e nel 2011 presiederà il Forum. La composizione interpartimentale della delegazione (DFAE, DFGP, DFE), guidata da un ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione, testimonia che tutte le unità interessate partecipano al dibattito e vogliono collaborare ("whole-of-government approach").

Il DFAE coordina l'impegno svizzero nell'ambito del dialogo internazionale sulla migrazione, fissando anche delle priorità a livello del contenuto. In particolare si dedica alla protezione degli esseri umani e ai diritti dei migranti. Il DFAE intende ad esempio far confluire nel dibattito internazionale il tema dei cambiamenti climatici e delle loro ripercussioni sulla migrazione globale – una problematica che diverrà sempre più impellente.

Migrazioni

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni stima che oggi siano più di 200 milioni le persone che vivono al di fuori del proprio Paese di origine. I flussi migratori si amplificano in tutto il mondo. Secondo la Banca mondiale, nel 2008 le rimesse di denaro inviate da migranti verso Paesi in via di sviluppo hanno totalizzato più di 300 miliardi di USD, superando così ampiamente l'aiuto ufficiale allo sviluppo dei Paesi industrializzati. In alcuni Paesi, un terzo delle famiglie dipende da queste rimesse di denaro per non cadere nella povertà.

Migrazione: cogliere le opportunità e risolvere i problemi

La migrazione internazionale non solo sta attraversando una fase di accelerazione, ma è anche divenuta più complessa. Lo strumento del partenariato in materia di migrazione creato dall' Ufficio federale della migrazione (UFM) e dal DFAE offre la possibilità di discutere con i Paesi d'origine dei problemi e delle opportunità della migrazione e di adottare misure utili per entrambi i partner.

Si stima che oggi oltre 200 milioni di persone vivano in un Paese diverso dal loro Paese di origine. La caduta della cortina di ferro e le guerre combattute nei Balcani e in Africa hanno contribuito a incrementare i movimenti migratori. I migranti sono per lo più alla ricerca di opportunità professionali e, di riflesso, di una vita migliore. La migrazione produce effetti sia nel Paese di origine, dove essa può causare una carenza di forze lavoro qualificate, sia nei Paesi di destinazione, che grazie agli immigrati riescono a occupare i posti di lavoro vacanti. A sua volta il Paese di emigrazione può trarre benefici dalle rimesse finanziarie che i migranti inviano ai familiari e dal trasferimento di know-how da parte di coloro che fanno rientro in Patria. D'altro canto la migrazione può generare una percezione soggettiva di minaccia nella popolazione del Paese di destinazione. Dal canto loro, i migranti irregolari non sono tutelati dal diritto del lavoro e corrono il pericolo di diventare vittime della tratta di essere umani e di sfruttamento.

Nell'ambito della cooperazione e di progetti comuni fra Paese di origine e Paese di destinazione è possibile cogliere le opportunità della migrazione e affrontare le sfide nel modo più appropriato. A questo scopo la Svizzera ha creato lo strumento innovativo dei partenariati in materia di migrazione, che pone l'accento sulla collaborazione. Rappresentanti della Svizzera e di un Paese di origine si incontrano almeno una volta all'anno per discutere delle seguenti questioni: come si può favorire il rientro volontario e la reintegrazione dei migranti nel loro Paese di origine? Come possono essere rafforzate le autorità migratorie nel Paese di origine? Come si può impedire la migrazione irregolare? Come si può favorire l'integrazione nel Paese d'immigrazione? Come si può meglio proteggere i migranti dalla tratta di essere umani? In che modo i due Paesi possono contribuire allo sviluppo economico del Paese di origine e allentare in tal modo la pressione migratoria? Infine, in che modo il Paese di destinazione può trasmettere conoscenze e capacità ai migranti che questi ultimi possano mettere a frutto una volta rientrati nel loro Paese?

Il DFAE, insieme all'UFM e al Paese partner, sviluppa progetti volti a favorire la cooperazione fra i due Paesi, ad esempio garantendo nei Paesi d'origine una migliore informazione sui potenziali migranti attraverso campagne mirate sulle opportunità e sui rischi oppure promuovendo misure di reintegrazione per coloro che fanno rientro in Patria, come l'aiuto professionale, i servizi per il collocamento o incentivi per l'avvio di un'atti-

vità autonoma. Il Paese di destinazione può migliorare la formazione e il perfezionamento professionale dei migranti. Le rimesse finanziarie dovrebbero essere semplificate e rese meno costose. I progetti e i programmi varati nell'ambito di un partenariato in materia di migrazione possono comprendere anche altre attività di politica estera rilevanti per la migrazione, quali la promozione civile della pace e dei diritti umani o l'adozione di accordi in materia di sicurezza sociale. Il DFAE mette in primo piano la protezione dei migranti.

Il DFAE e l'UFM concludono partenariati in materia di migrazione con Paesi che la Svizzera ritiene prioritari, ad esempio perché un numero crescente di loro cittadini giunge in Svizzera oppure perché la Svizzera vuole fornire un contributo allo sviluppo del Paese di origine per mezzo di possibilità concrete di scambio (soggiorni formativi, ecc.). Nel 2009 sono stati avviati colloqui con alcuni Paesi dei Balcani occidentali (Bosnia Erzegovina, Serbia e Kosovo) e con la Nigeria. I partenariati in materia di migrazione sono concepiti a lungo termine e restano in vigore fintanto che portano benefici a entrambe le parti. Sono formalizzati con un trattato internazionale (un accordo di diritto internazionale pubblico vincolante) o con un Memorandum of Understanding (accordo di diritto internazionale pubblico non vincolante o dichiarazione d'intenti). Il partenariato in materia di migrazione è uno strumento flessibile che viene adeguato a ogni singolo Paese, perché deve tenere conto delle esigenze specifiche dei vari attori.

Diversi uffici federali si occupano di migrazione: il partenariato in materia di migrazione mira a garantire una politica coerente che tenga conto degli interessi di tutti i partecipanti (cooperazione interdepartimentale). Gli attori principali sono l'UFM, responsabile della politica migratoria svizzera, la Divisione politica IV (DP IV) e la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC). All'occorrenza vengono coinvolti anche altri uffici, come la Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Partenariato per le migrazioni

I partenariati per le migrazioni presuppongono la disponibilità al dialogo e alla cooperazione. Nella cooperazione convergono questioni legate al rientro dei migranti da un lato e alle cause della migrazione forzata nel Paese di origine (povertà, conflitti e violazioni dei diritti umani) dall'altro. Lo scambio reciproco favorisce la comprensione per le posizioni del partner e apre nuove strade per cercare soluzioni costruttive per far fronte alla problematica globale delle migrazioni. Il DFAE funge da anello di collegamento tra la Svizzera e l'estero e ha il compito di tutelare gli interessi della politica migratoria svizzera all'estero e al tempo stesso di far confluire le prospettive esterne nel discorso interno.

Profughi in fuga nel proprio Paese

Negli ultimi anni, il numero di persone che divengono sfollati nel proprio Paese è cresciuto progressivamente. Nell'ambito dell'impegno politico internazionale, il DFAE si impegna affinché gli sfollati siano meglio protetti e i loro diritti rafforzati.

Gli sfollati sono persone che hanno dovuto abbandonare i loro averi a causa di scontri bellici o catastrofi naturali. Sono privi di alimenti, impianti sanitari, assistenza medica e un alloggio adeguato. A differenza dei rifugiati, gli sfollati non hanno varcato i confini nazionali: di conseguenza, non beneficiano di uno status giuridico particolare e ricevono scarsa protezione. Un documento delle Nazioni Unite contenente principi fondamentali sui profughi interni, redatto alla fine degli anni 1990, offre una cornice normativa per la gestione degli sfollati da parte dello Stato; non si tratta tuttavia di un documento giuridicamente vincolante.

Non tutti i governi degli Stati in cui vi sono sfollati sono disposti a proteggerli e a concedere loro dei diritti. Oggi il destino degli sfollati è una delle priorità della politica svizzera in materia di diritti umani ed umanitaria. Il DFAE si adopera affinché lo sfollamento interno sia iscritto nell'agenda politica delle organizzazioni internazionali in modo da essere percepito quale problema umanitario urgente. I governi degli Stati con sfollati devono essere esortati, guidati e, se necessario, sostenuti con risorse finanziarie ed umane affinché possano integrare i principi fondamentali sullo sfollamento interno nella loro politica. Nel 2005, un intenso lobbying politico da parte della Svizzera e di altri Stati accomunati dallo stesso intento ha fatto sì che questi principi fossero inserite nel documento finale del Vertice delle Nazioni Unite, assumendo così maggior peso. Il DFAE ha sostenuto, mediante risorse finanziarie ed umane, il mandato dell'allora Rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite per i diritti umani degli sfollati, lo svizzero Walter Kälin.

Ricerche in Sri Lanka, Colombia, Sudan e Georgia hanno mostrato che la soluzione del problema dello sfollamento interno è legata indissolubilmente alla costruzione di una pace duratura. Il DFAE ha sostenuto uno studio¹ del Rappresentante del Segretario Generale e del "Brookings-Berne Project on Internal Displacement" dedicato proprio a questo tema, in cui gli autori sostengono che gli sfollati e i loro bisogni devono essere integrati maggiormente nei processi di pace: solo così è infatti possibile costruire una pace duratura. Fintanto che agli sfollati sarà invece negata la possibilità di stabilirsi in modo permanente nel loro

luogo di origine o in un altro luogo entro i confini nazionali, il potenziale di conflitti resterà maggiormente elevato. Gli sfollati sono a volte pure trascinati nella spirale della violenza, come mostrano gli esempi in America centrale e in Sudan.

Per promuovere la consapevolezza in relazione alla problematica degli sfollati, nel 2008 in Colombia il DFAE ha organizzato, in cooperazione con il "Brookings-Berne Project" e all'Università Javeriana di Bogotá, un incontro al quale hanno partecipato rappresentanti degli sfollati, del governo, dei donatori e di organizzazioni non governative (ONG). L'obiettivo era di far confluire la voce degli sfollati nelle iniziative di pace e di informarli sui loro diritti e doveri. Il rapporto sull'incontro redatto dal DFAE a partire da tre casi in Colombia analizza i bisogni degli sfollati e formula delle raccomandazioni su come disciplinare la restituzione delle terre, l'indennizzo e l'inserimento professionale degli sfollati.

Avalendosi del suo know-how in materia di sfollati, il DFAE ha elaborato vari manuali contenenti raccomandazioni destinate ai governi, alle autorità giudiziarie e alle ONG sulle modalità di attuazione dei principi concernenti la protezione degli sfollati. In assenza di una convenzione internazionale sui diritti degli sfollati, nel 2010 il DFAE ha redatto una guida per gli attori internazionali e non governativi sulle possibilità di sensibilizzare i governi su questo tema e di sostenerli nei loro sforzi volti a migliorare durevolmente la situazione degli sfollati.

Nel frattempo, le missioni della Svizzera e del Rappresentante del Segretario generale hanno indotto vari Paesi – tra cui il Nepal, la Repubblica Centrafricana e la Georgia – a stabilire delle leggi sullo sfollamento interno nella loro legislazione nazionale e a rafforzare i diritti degli sfollati. La sfida ora è di rafforzare la volontà e le capacità negli altri Paesi allo scopo di alleviare la sofferenza

Profughi interni

Negli ultimi tre decenni, il numero degli sfollati è quintuplicato salendo a circa 27 milioni di persone – gli sfollati sono quindi il doppio dei rifugiati. Sono ormai più di 50 i Paesi in cui abitanti sono sradicati dall'ambiente in cui hanno sempre vissuto a causa di conflitti armati e della mancanza di sicurezza, ma anche delle sempre più frequenti catastrofi legate ai cambiamenti climatici. È presumibile che il previsto aumento delle catastrofi naturali provocherà uno sfollamento di persone di dimensioni inimmaginabili.

¹ Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements, Brookings-Berne Project, 2007

Misure contro la tratta di esseri umani

Centinaia di migliaia di donne, uomini e bambini che lasciano il loro Paese per mancanza di prospettive finiscono nelle mani di trafficanti di esseri umani. Coniugando politica estera e politica interna, il DFAE invita rappresentanti dei Paesi di origine e specialisti svizzeri a una tavola rotonda per cercare delle soluzioni che vadano oltre i confini nazionali.

Ogni anno, milioni di persone lasciano l'ambiente in cui hanno sempre vissuto per cercare lavoro e prospettive altrove. Fuggono dalla povertà, dalla discriminazione o dalla violenza. La pressione migratoria è particolarmente forte per le donne sole, con o senza figli, afflitte dalla povertà. Non di rado sono ingaggiate da trafficanti di esseri umani nel loro Paese di origine e lasciano il Paese con l'illusione di trovare di che vivere altrove. Spesso finiscono però nelle mani di organizzazioni criminali, che le tengono sotto controllo con la violenza e minacce. Liberarsi con le proprie forze è quasi impossibile: le vittime hanno bisogno di un aiuto esterno.

In Svizzera vi sono vari servizi federali e istituzioni che si occupano della tratta di esseri umani e delle sue conseguenze: polizia, giustizia, previdenza sociale e assistenza alle vittime. Il DFAE sfrutta le sue relazioni internazionali per condividere e promuovere il know-how degli esperti. La cosiddetta Tavola rotonda riunisce specialisti svizzeri e provenienti dai Paesi di origine delle vittime. I temi discussi vertono principalmente sulle misure preventive con cui il paese di origine può arginare la disumana tratta dei suoi cittadini e sull'impostazione della collaborazione tra i due Paesi nel caso in cui siano scoperte vittime in Svizzera, ma anche sulle misure che devono essere adottate dalle autorità svizzere per garantire pienamente la tutela dei diritti delle vittime.

Nel 2010, il DFAE ha invitato alla Tavola rotonda la Romania e l'Austria per discutere del problema dell'accattonaggio infantile e della tratta di minori. Nel nostro Paese, oltre a molte vittime sfruttate sessualmente, arrivano dalla Romania anche gruppi organizzati di accattoni, tra cui figurano molti bambini. Stando alle indagini della polizia, questi bambini sono sfruttati per l'accattonaggio e il furto. Spesso sono vittime della tratta di minori. Come mostrano le esperienze fatte in Austria, è importante che i bambini acciuffati siano assistiti adeguatamente sul posto per poi poter rientrare nel loro Paese di origine sotto una guida competente. È inoltre necessaria una collaborazione tra le città nonché tra polizia e assistenza: un utile strumento è costituito dalle piattaforme di segnalazione, che mettono in rete, entro i confini nazionali, tutti i dati sulla tratta di esseri umani.

Un anno prima era stata accolta una delegazione proveniente dall'Ungheria, un altro importante Paese di origine di vittime dello sfruttamento sessuale. In tale occasione si era discusso tra l'altro di come identificare, proteggere e assistere le vittime della tratta di esseri umani.

Quale misura preventiva nell'ambito della tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento nella prostituzione, il DFAE esorta le ambasciate svizzere nei Paesi di origine a vincolare a determinate condizioni il rilascio di visti ad esempio per ballerine di cabaret. Le richiedenti devono dimostrare un'età minima e sono informate dai consolati svizzeri in merito ai rischi di questa attività nel Paese di destinazione. Ma vi è un bisogno di intervento anche in Svizzera. Le leggi ad esempio, devono essere impostate in modo tale da impedire gli abusi e garantire la protezione delle vittime. Alle istituzioni partecipanti devono inoltre essere messe a disposizione risorse sufficienti.

Per smascherare i trafficanti di esseri umani occorre un'efficace protezione dei testimoni: alle donne disposte a deporre in tribunale contro i loro aguzzini devono essere garantiti protezione da parte della polizia, aiuto finanziario e assistenza psicologica. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 è la prima a essere dedicata alla protezione delle vittime.

.....
La tratta di esseri umani
A seconda delle stime, ogni anno le vittime della tratta di esseri umani sono da 700 000 a 2,5 milioni, di cui l'80 per cento di sesso femminile. La maggior parte delle persone sfruttate in Svizzera, soprattutto donne, proviene dall'Europa dell'Est e dal Sud America. Vi è una correlazione tra la crescente migrazione e varie forme di sfruttamento – ad esempio nell'ambito della prostituzione o del lavoro. Per attuare strategie efficaci contro la tratta di esseri umani, gli Stati devono quindi prestare particolare attenzione alla vulnerabilità dei migranti.
.....



“Vogliamo svolgere un ruolo attivo”

L'ambasciatore Thomas Greminger è subentrato all'ambasciatore Peter Maurer nella funzione di capo della Divisione politica IV nel 2004. Sotto la sua guida, la DP IV ha ampliato la sua sfera di attività. Tra i suoi obiettivi figurava quello di “guidare bene la Divisione in un contesto politico-diplomatico sensibile e creare per i collaboratori, molto competenti e motivati, un clima in cui potessero svilupparsi”. Nell'agosto 2010, Thomas Greminger ha passato il testimone all'ambasciatore Claude Wild.

Signor Greminger, come valuta oggi la situazione globale nell'ottica del rispetto dei diritti umani e della sicurezza umana?

È statisticamente dimostrato che il numero di conflitti politici è diminuito. Sempre più conflitti sono oggi risolti attraverso negoziati che non con interventi militari. A livello giuridico, grazie ai notevoli sforzi compiuti negli scorsi tre decenni, la protezione dei diritti umani ha fatto grandi passi avanti. Oggi la sfida e l'obiettivo stanno innanzitutto nell'attuazione di tali norme. Altre forme di violenza armata restano tuttavia virulente. Le vittime dirette di conflitti di stampo politico sono stimate a 52 000 – una cifra che comprende più civili che combattenti. Si stimano poi 200 000 vittime indirette dei conflitti, che muoiono di fame o in seguito a malattie. Il numero complessivo delle vittime della violenza armata si aggira sulle 740 000 unità. Un importante fenomeno della violenza armata è rappresentato dalla zona grigia tra violenza politica e violenza puramente criminale (violenza giovanile, bande violente). Si delinea inoltre l'emergere di nuovi rischi: i cambiamenti climatici nonché i conflitti per accaparrarsi risorse come l'acqua.

Il fatto che sempre più spesso i conflitti sono risolti mediante negoziati è una conseguenza degli sforzi internazionali in questo campo?

Sì, è perlomeno quanto sostiene il “Human Security Report” (Simon Fraser University, Vancouver, Canada). La comunità internazionale ha elaborato e messo in atto numerosi strumenti di politica di pace; oggi le tecniche di soluzione dei conflitti sono nettamente più raffinate. Mi sembra quindi una tesi plausibile. Ma un contributo è giunto anche dalla situazione politica mondiale, con la fine della Guerra fredda e quindi la scomparsa dei due blocchi dominanti.

La DP IV ha ormai 10 anni di storia alle spalle. Quali erano i motivi che hanno portato alla sua creazione?

L'articolo 54 della Costituzione federale formula gli obiettivi di politica estera della Svizzera, affermando che la Confederazione deve adoperarsi per il rispetto dei diritti umani e la convivenza pacifica dei popoli. Per attuare questa disposizione, bisognava creare le capacità corrispondenti. Fino ad allora non avevamo messo a punto sistematicamente alcuno strumento di politica di pace e quindi si trattava di fare questo lavoro con la DP IV quale centro di competenza. La promozione civile della pace è una strategia efficace per gestire i conflitti: nel frattempo questa idea è radicata su tutti i fronti politici – non da ultimo anche perché non vi è più una contrapposizione tra civile e militare, il che ci ha liberati dal sospetto ideologico. Inoltre vi è consenso sull'idea che, di fronte alle sfide globali della politica di sicurezza, un Paese ricco e stabile come la Svizzera non può non contribuire alla soluzione dei problemi globali. La promozione civile della pace e la protezione dei diritti umani sono due settori in cui la Svizzera dispone di vantaggi comparativi ed è in grado di creare un valore aggiunto a favore della comunità internazionale. Vorrei però sottolineare che, dal punto di vista politico, il lavoro della DP IV non va avanti da solo: resta necessario un forte sostegno da parte del DFAE, del Consiglio federale e del Parlamento.

Quali sono i fattori che inducono la Svizzera a impegnarsi nella politica di pace e nella protezione dei diritti umani?

È utile il fatto che non abbiamo un passato coloniale e che siamo un Paese piccolo. Di conseguenza non siamo una minaccia. La neutralità nel senso del diritto internazionale non è certo uno svantaggio, ma da sola non basta. L'importante è sapersi posizionare coerentemente al di sopra delle parti. Inoltre non facciamo parte di nessuna potente organizzazione regionale, il che ci schiude più opzioni d'azione. Non dobbiamo ad esempio fare nostro l'elenco dei terroristi stilato dall'UE. Siamo liberi di parlare con tutti coloro che a nostro giudizio hanno un'agenda politica. E se per motivi politici non vogliamo condurre il dialogo direttamente, facciamo appello a mediatori privati – organizzazioni non governative (ONG). Nel contempo vorrei però sottolineare una cosa: per risolvere i conflitti non possiamo fare a meno di allearci con partner potenti. In pratica ci vuole sempre una combinazione di “soft e hard power”. Oggi siamo considerati un partner competente sulla scena in-

ternazionale grazie alle nostre capacità in materia di politica di pace.

L'impegno della DP IV è costantemente cresciuto; oggi il suo bilancio è di 63 milioni di franchi all'anno. Secondo quali principi sono "investiti" questi soldi?

L'incremento del bilancio si spiega con il sostegno consapevole del Consiglio federale e del Parlamento a favore dello strumento della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti umani. Questa strategia ha dapprima dovuto essere affinata. Oggi si tratta di consolidare tali sforzi. La possibilità di riuscire a ottenere risultati relativamente grandi con investimenti relativamente piccoli dipende anche dal fatto che per principio ci posizioniamo come attori o coattori, guidati dalla volontà di svolgere un ruolo attivo. Grandi contributi finanziari a iniziative di politica di pace non figurano invece tra i nostri strumenti.

In che modo la Svizzera beneficia dell'impegno della DP IV?

Da un lato l'operato della DP IV rappresenta un contributo alla politica di sicurezza internazionale improntata alla cooperazione che ci si aspetta da un Paese ricco e globalizzato. Dall'altro, in questo modo contribuiamo alla prevenzione della migrazione irregolare. Il fatto che in un Paese regnino la pace e la stabilità va anche a beneficio degli interessi economici del nostro Paese (investimenti e commercio). Infine, il lavoro di politica di pace facilita il ravvicinamento generale ai grandi attori politici, come gli Stati Uniti. La mediazione tra l'Armenia e la Turchia o anche i colloqui nucleari con l'Iran ci hanno consentito contatti con Barack Obama o Hillary Clinton. Altre attività di politica di pace hanno permesso un'intensa collaborazione con la futura presidenza del Consiglio dell'UE che, a sua volta, ci procura dei vantaggi nell'ambito della soluzione di problemi di altra natura, come quello della relazione con la Libia. Non possiamo però dipingere la politica di pace come formula magica per la soluzione di tutti i problemi di politica estera: la politica di pace non sostituisce le discussioni e le decisioni su altre questioni di politica estera, come ad esempio l'integrazione europea.

Quali sono state le priorità del lavoro della DP IV sotto la sua guida?

Abbiamo cercato di fornire importanti contributi alla soluzione dei conflitti, alla tutela dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, nonché a una politica migratoria moderna, imperniata sui principi della sicurezza umana. Da un lato, l'accento è posto sulla dimensione operativa della soluzione dei conflitti: vogliamo creare un valore aggiunto concreto. Dall'altro, abbiamo contribuito a migliorare le condizioni quadro, ad esempio nel settore della tutela dei diritti umani o di una politica migratoria umana. Un contributo importante va al lavoro di policy, e cioè all'elaborazione della cornice politico-normativa. In quest'ambito, nei limiti del possibile cerchiamo di unire i due livelli, facendo confluire quanto abbiamo

appreso a livello operativo nelle discussioni sullo sviluppo delle politiche ad esempio in seno alle Nazioni Unite. Infine, la definizione delle priorità è sempre una combinazione di impulsi top-down e impulsi bottom-up, e cioè tra le linee guida definite dal Consiglio federale e dalla direzione del Dipartimento e le priorità identificate dalla DP IV stessa, che si rispecchiano poi nella pianificazione a medio termine e nella pianificazione annuale.

In che misura la Svizzera attua una politica di nicchia?

Indipendentemente dal genere di impegno, dobbiamo essere parte di una rete concepita in modo intelligente. A volte assumiamo la leadership, altre volte diamo una mano fornendo utili contributi. Siamo sicuramente attori di nicchia nei conflitti dominati dai "Permanent Five" (le cinque grandi potenze rappresentate in Consiglio di sicurezza). Un esempio classico è il conflitto in Medio Oriente. Talvolta la DP IV è un attore di nicchia anche in seno alla Confederazione: nel settore della migrazione, ad esempio, è un junior partner che fornisce idee per una politica migratoria dinamica e rispettosa della dignità umana.

Ha lavorato in questo settore per otto anni e mezzo, di cui 5 a capo della DP IV. Quali eventi definirebbe vittorie e quali invece sconfitte?

Tra le vittorie figurano sicuramente l'istituzione del Consiglio dei diritti dell'uomo e il contributo al miglioramento del suo operato. Siccome al momento della sua creazione le aspettative erano molto alte, era quasi inevitabile che la realtà portasse un certo disincanto. Un successo importante è stato la creazione di uno strumento internazionale per rintracciare armi di piccolo calibro, benché nella pratica la sua applicazione sistematica non sia certo ancora assicurata. Un altro bel risultato è stato il nostro lavoro nell'ambito della formulazione di un codice di condotta per le società di sicurezza private, che gli Stati Uniti intendono ora recepire nella loro legislazione. Sul piano operativo, i maggiori successi nella nostra attività di mediazione li abbiamo ottenuti probabilmente in Nepal e nel processo di avvicinamento tra l'Armenia e la Turchia. In Burundi siamo riusciti a coinvolgere nel processo di pace le FNL (un partito armato che difende gli interessi degli Hutu). Anche in Medio Oriente e nei Balcani occidentali abbiamo saputo dare impulsi importanti, anche se in queste regioni non rientriamo tra gli attori chiave.

Le sconfitte sono spesso legate a successi parziali. In Colombia, ad esempio, malgrado un enorme lavoro non siamo riusciti a raggiungere una svolta nel processo di pace con le parti. Questo impegno ci ha però aiutati ad assumere un ruolo importante nell'ambito dell'elaborazione del passato. Lo stesso vale per l'impegno tra il Lord Resistance Army (LRA) e il governo ugandese: benché non sia stata raggiunta una pace formale, oggi nel Nord Uganda regna la calma e i rifugiati hanno potuto fare ritorno a casa. L'importante è dar prova di volontà di resistenza e non lasciarsi

scoraggiare troppo in fretta dagli insuccessi. Perché c'è una cosa che non dobbiamo dimenticare: alla fine sono solo le parti stesse che possono decidere la pace; alla parti esterne spetta unicamente il ruolo di sostegno.

Quali sono i momenti che le resteranno impressi nella memoria in particolare?

Un ricordo molto vivo risale al 2006: avevamo consegnato all'ambasciatrice colombiana la proposta di creazione di una "zona d'incontro" temporanea, elaborata assieme alla Francia e alla Spagna, per sondare le possibilità di negoziati di pace tra il governo e le FARC. L'accordo era stato trasmesso simultaneamente anche alle FARC e al governo colombiano con l'indicazione che le reazioni dovevano avvenire in via riservata. Neanche 24 ore dopo, durante una conferenza stampa il governo dichiarava di accettare la proposta. Mi sono immediatamente reso conto che in questo modo il piano era probabilmente destinato a fallire poiché le FARC non avrebbero più potuto accettare la proposta dopo una simile rivelazione pubblica da parte del governo. Purtroppo, per anni non vi è stata alcuna alternativa a questa idea della zona d'incontro. Un momento commovente l'ho invece vissuto in Nepal nell'agosto 2009: ci eravamo recati a Kathmandu con una numerosa delegazione in occasione dell'apertura dell'ambasciata svizzera. Benché non fosse presente nessun ministro svizzero, in brevissimo tempo siamo stati accolti dal presidente, dal primo ministro e da altri ministri competenti nonché da tutti i capi di partito. Questo onore rappresentava chiaramente un riconoscimento del nostro ruolo di mediatori nel processo di pace in questo Paese.

Quali "insegnamenti" ha tratto dalle esperienze fatte durante questi anni?

All'inizio non ci eravamo resi conto della necessità di una concentrazione relativamente forte, dal punto di vista geografico, anche nell'ambito della politica di pace. Abbiamo avuto bisogno di tempo per posizionarci, allacciare le relazioni corrispondenti e creare la fiducia necessaria. Lo stesso discorso vale per l'impegno tematico: il settore della promozione della pace è molto complesso ed è grande la tentazione di voler essere un po' competenti ovunque. Dobbiamo invece concentrarci sui settori in cui da un lato vi è una

domanda e dall'altro possiamo offrire un know-how ben preciso. Nel campo della mediazione e dei processi abbiamo ampliato sistematicamente il nostro know-how e ciò è riconosciuto a livello internazionale. Lo stesso vale per il powersharing, il federalismo o l'elaborazione del passato.

Un terzo insegnamento è la consapevolezza del fatto che per essere efficaci le capacità necessarie devono poter essere attivate in qualsiasi momento. Le conoscenze puramente accademiche non bastano, poiché queste ultime devono essere adattate alla domanda specifica nei processi di pace concreti. E proprio qui sta l'abilità. Abbiamo dovuto acquisire e sviluppare questo know-how sia all'interno che all'esterno del Dipartimento. Oggi siamo affiancati da un pool di esperti e partner strategici, in grado di mettere a disposizione conoscenze chiave. Un esempio è il centro di competenza per le armi di piccolo calibro "Small Arms Survey", leader a livello mondiale, senza il cui know-how non avremmo mai osato proporre lo strumento per rintracciare armi di piccolo calibro nell'ambito delle Nazioni Unite e condurre i negoziati. Un altro insegnamento che ho appreso è che la gestione dei conflitti e la promozione della pace sono imprese basate su una rete. Da sola la Svizzera non può creare la pace da nessuna parte: ci vogliono alleanze adeguate al contesto specifico.

Thomas Greminger

Thomas Greminger è nato a Lucerna nel 1961. Ha studiato storia, economia e scienze politiche a Zurigo conseguendo il dottorato in storia. Nel 1990 è entrato al servizio del DFAE e ha iniziato la sua carriera quale addetto presso l'Ambasciata svizzera di Tel Aviv. A partire dal 1996 è stato capo della Sezione politica e ricerca della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e dal 1999 al 2001 incaricato d'affari dell'Ambasciata svizzera e coordinatore della DSC nel Mozambico. Nel 2001 è diventato sostituto capo della Divisione politica IV e capo della Sezione Politica di pace. Nel 2004 è stato nominato Ambasciatore e capo della DP IV. Da inizio settembre Thomas Greminger è capo della delegazione svizzera presso l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), rappresentante permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali e presso il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD) di Vienna.



Voci della politica, dell'economia, della scienza e della società civile



Forte della sua tradizione umanitaria e seguendo i propri principi di politica estera, la Svizzera s'impegna con fermezza nella promozione civile della pace e nella promozione dei diritti umani. Libertà e sicurezza sono necessità primarie di qualunque persona. L'impegno umanitario è fondamentale per garantire un'efficace protezione dalla violenza, dalla repressione e dal dispotismo. In questo ambito la Svizzera fornisce un contributo importante – sia con programmi bilaterali che a livello multilaterale.

Christa Markwalder

Presidente della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale

Vent'anni fa, nessuno avrebbe mai pensato che un giorno la Svizzera avrebbe avuto tra le sue fila una divisione di politica estera incaricata di promuovere la pace e i diritti umani estremamente attiva – all'epoca vigeva ancora il principio che la miglior politica estera dei Paesi neutrali è non fare politica estera. Per il futuro ci auguriamo ovviamente che gli obiettivi perseguiti dalla Divisione politica IV Sicurezza umana del DFAE possano rispecchiarsi anche nella politica economica estera o nella politica finanziaria internazionale della Svizzera. Qui, come per la cooperazione allo sviluppo, per il momento la Svizzera si contraddistingue soprattutto per mancanza di coerenza. Ciò non sminuisce il valore della DP IV, ma mostra dove c'è ancora da lavorare per il Consiglio federale.



Peter Niggi

Direttore di Alliance Sud, la comunità di lavoro per la politica di sviluppo di Swissaid, Sacrificio Quaresimale, Pane per tutti, Helvetas, Caritas e Heks



Il nostro dialogo consolidato e particolarmente costruttivo con la DP IV ci fornisce elementi preziosi per comprendere l'evoluzione della discussione su impresa e diritti umani. Ciò ci sostiene nel nostro continuo sforzo di attuare la dichiarazione sui diritti umani formulata da UBS. Il nostro apprezzamento va anche ad altri contributi che la DP IV ha fornito e continua a fornire, nel "tradurre" i diritti umani in un contesto economico concreto, ad esempio attraverso la rete svizzera del UN Global Compact o – negli scorsi anni – l'iniziativa dedicata al settore finanziario "Who Cares Wins". Per quanto riguarda il futuro, guardiamo con fiducia al contributo e al sostegno continui e attivi della DP IV, soprattutto ora che le aziende stanno internalizzando l'accordo quadro dell'ONU su impresa e diritti umani.

Christian Leitz

UBS SA, capo Corporate Responsibility Management



Liselotte Arni

UBS SA, capo Environmental & Social Risk



Ho apprezzato molto il ruolo di precursore della Divisione politica IV nell'ambito del binomio imprese e diritti umani. In Colombia, ad esempio, l'iniziativa per i diritti umani e la sicurezza "Guías Colombia" riunisce imprese, ONG, rappresentanti governativi e sindacati. Mi auguro che anche in futuro la divisione s'impegnerà in modo concreto in questo settore.

Christian Frutiger

Public Affairs Manager Nestlé S. A.

Sotto la guida degli ambasciatori Peter Maurer e Thomas Greminger, la Divisione politica IV del DFAE è riuscita a trasformarsi in breve tempo in un competente centro di comando nell'ambito della promozione civile della pace e della tutela dei diritti umani. Tre fattori vi hanno contribuito in misura determinante. In primo luogo, la concentrazione su determinate priorità tematiche e geografiche consente di impiegare in modo mirato le risorse limitate. In secondo luogo, la DP IV cerca di perseguire un approccio globale nella promozione della pace. In Paesi come il Nepal o il Sudan, l'impiego combinato di strumenti civili, militari e di politica dello sviluppo ha prodotto primi risultati incoraggianti. Questi sforzi di coordinamento vanno portati avanti. In terzo luogo, la DP IV ha promosso la cooperazione tra Stato, scienza e organizzazioni non governative. Il Mediation Support Project, a cui oltre alla DP IV partecipano anche il Center for Security Studies (CSS) del PF di Zurigo e l'ONG swisspeace, è un ottimo esempio. È nell'interesse della Svizzera portare avanti l'impegno nell'ambito della promozione civile della pace e della tutela dei diritti umani. A tal fine, la DP IV ha svolto un prezioso lavoro di preparazione negli scorsi anni.



Andreas Wenger

Professore di politica di sicurezza svizzera e internazionale al PF di Zurigo e direttore del Center for Security Studies al PF



L'articolo 54 della nostra Costituzione recita: "La Confederazione... contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita." Con queste parole, la Svizzera afferma che l'ambiente le sta molto a cuore e che per stare bene abbiamo bisogno di motivi di speranza anche al di fuori dei nostri confini. La Divisione politica IV del DFAE concretizza queste parole. L'obiettivo della Costituzione non sarà probabilmente mai raggiunto completamente, ma l'importante è la strada imboccata. Con il mio contributo alla politica estera sostengo questo obiettivo con entusiasmo.

Geri Müller

Membro della Commissione di politica estera del Consiglio nazionale

Impressum

Editore:
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
3003 Berna
www.eda.admin.ch

Testi:
Bettina Hahnloser, Berna

Impaginazione:
Comunicazione visuale DFAE, Berna

Stampa:
Stämpfli Publications SA, Berna

Immagini:
Trevor Snapp / Corbis (prima pagina), Frederic Courbet / Panos (pagina 11),
Tim A. Hetherington / Panos (pagina 21), David Rose / Panos (pagina 25)

Contatto:
DFAE, Divisione politica IV
E-mail: PA4@eda.admin.ch

Ordinazioni:
Tel.: +41 (0)31 322 31 53
E-mail: publikationen@eda.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese.

Berna, 2011

