



# 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



# Nell'interesse della Svizzera e del mondo



Secondo la Costituzione, la politica estera della Svizzera deve tutelare gli interessi del Paese e promuoverne i valori. Questo principio include anche l'impegno a favore della pace, il rispetto dei diritti dell'uomo e la protezione di profughi e rifugiati. Con il suo intervento la Svizzera punta anche a salvaguardare i propri interessi. Conflitti e disordini possono estendersi rapidamente a tutto il mondo e avere ripercussioni sul nostro Paese, come hanno dimostrato le guerre nei Balcani o le ribellioni nel mondo arabo. Anche i problemi di approvvigionamento energetico e i flussi di rifugiati e migranti che approdano da noi alla ricerca di una vita dignitosa e sicura sono sfide che la Svizzera è chiamata a gestire. Pertanto, se può contribuire a creare condizioni di vita sicure nei Paesi di provenienza, consentendo a queste persone di vivere in pace e di sostenere le loro famiglie, a beneficiarne sono senza dubbio tutti gli attori coinvolti.

Un pericolo imprevedibile per la sicurezza mondiale è costituito dai gruppi terroristici, che spesso si annidano in Stati fragili da cui pianificano i loro attacchi. Aiutando questi Paesi a costruire il proprio apparato pubblico e mettendo il suo know-how a disposizione delle giovani democrazie, la Svizzera fornisce un importante contributo alla stabilità e a un mondo più sicuro. Quest'opera richiede pazienza e perseveranza. Del resto, anche la nostra democrazia non è nata dall'oggi al domani.

Anche l'economia può beneficiare dell'intervento della Svizzera a favore della pace, del rispetto dei diritti dell'uomo e della sicurezza. La stabilità internazionale assicura al Paese energia e materie prime, consente di effettuare investimenti e, di conseguenza, di creare nuovi mercati e nuovi posti di lavoro. Non dimentichiamo che la nostra economia, che incassa un franco su due all'estero, ha sempre intrattenuto intense relazioni commerciali con gli altri Paesi.

Negli ultimi dieci anni, la Svizzera ha rafforzato il suo impegno nel campo della sicurezza umana, creandosi una buona reputazione. La sua neutralità e l'assenza di un passato coloniale la rendono una mediatrice molto apprezzata nei conflitti, ma anche un partner affidabile nel campo dei diritti dell'uomo, della politica umanitaria e della migrazione. Chiamata spesso a collaborare con altri Stati, dai più grandi ai più piccoli, ha l'opportunità di intrattenere contatti preziosi, di cui possono beneficiare a loro volta altri settori del nostro Paese.

La sua azione a favore della sicurezza umana è resa possibile unicamente grazie alle risorse finanziarie che ogni quattro anni il Parlamento mette a disposizione del Dipartimento federale degli affari esteri e che rappresentano per me un segno di fiducia e, al tempo stesso, un impegno che, beninteso, assumo volentieri.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, flowing initial 'D' followed by a horizontal line that tapers off to the right.

Consigliere federale Didier Burkhalter  
Capo del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

# Indice

Nell'interesse della Svizzera e del mondo . . . . .	3
La sicurezza umana . . . . .	5
Ambasciatore Claude Wild: «Continueremo a svolgere una funzione di avanguardia» . . . . .	6



<b>Politica di pace</b>	<b>9</b>
La mediazione nei processi di pace . . . . .	10
Julian Hottinger: «Sbarazzati dei pregiudizi e ascolta» . . . . .	12
La Svizzera sostiene il cambiamento in Nordafrica . . . . .	14
Il faticoso cammino del Nepal verso la pace . . . . .	16
L'elaborazione del passato per una pace duratura . . . . .	17
Lotta contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro . . . . .	19
Promozione della pace in Burundi . . . . .	20
Pool di esperti svizzeri per la promozione civile della pace . . . . .	21
Ambasciatrice Heidi Tagliavini: «Umorismo e umanità sono ingredienti essenziali» . . . . .	24



<b>Politica dei diritti dell'uomo</b>	<b>27</b>
Intervento multilaterale per i diritti dell'uomo. . . . .	28
Colloqui bilaterali sui diritti dell'uomo . . . . .	29
Diritti dell'uomo e multinazionali . . . . .	30
Intervento per l'abolizione della pena di morte . . . . .	32
Sascha Müller: «Occorre molta perseveranza» . . . . .	33



<b>Politica umanitaria e migrazione</b>	<b>35</b>
Coordinamento internazionale della politica migratoria . . . . .	36
Partenariati di migrazione: doppia opportunità vincente . . . . .	38
Misure contro la tratta di esseri umani . . . . .	39
Sfollati: in fuga nel proprio Paese. . . . .	40
Gruppi armati non statali . . . . .	41
Garantire l'aiuto alle persone nel bisogno . . . . .	42

# La sicurezza umana

Il concetto di sicurezza umana pone l'accento sulla sicurezza del singolo individuo e sulla sua protezione dalla violenza politica, dalla guerra e dall'arbitrio. Tiene conto della forte correlazione che sussiste tra la politica di pace, la politica dei diritti dell'uomo, la politica migratoria e la politica umanitaria.

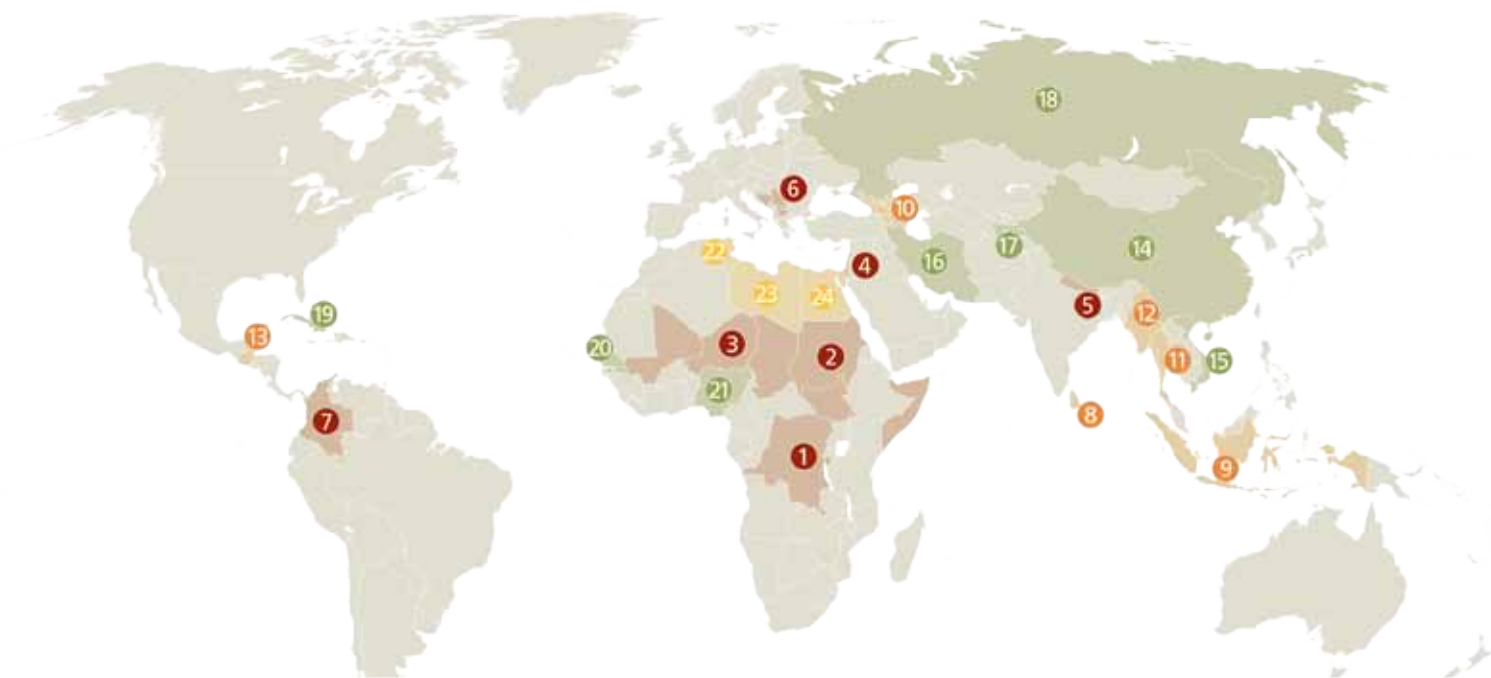
La promozione della pace e dei diritti dell'uomo è sancita nella Costituzione federale quale obiettivo della politica estera svizzera e riveste pertanto un ruolo di primaria importanza. Di conseguenza la Svizzera intende fornire in questi settori un contributo efficace e di alto profilo su scala internazionale.

Al fine di adottare misure concrete per la promozione civile della pace e il consolidamento dei diritti dell'uomo, nel 2004 il Parlamento ha varato un'apposita legge federale e approvato un primo credito quadro che dovrà essere rinnovato e autorizzato dalle Camere fe-

derali ogni quattro anni. L'ultima volta il credito è stato riconfermato per un totale di 310 milioni di franchi per il periodo 2012–2016.

Il compito di attuare i provvedimenti volti alla promozione della sicurezza umana nel mondo spetta in primo luogo alla Divisione Sicurezza umana DSU del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, che rappresenta il centro di competenza per la politica di pace, la politica dei diritti dell'uomo, la politica umanitaria e la politica estera in materia di migrazione della Svizzera.

## Concentrazione geografica



### CONSOLIDAMENTO CIVILE DELLA PACE

#### PROGRAMMI

1. Burundi e Repubblica Democratica del Congo
2. Sudan, Sud Sudan e Corno d'Africa
3. Africa occidentale e Sahel
4. Medio Oriente
5. Nepal
6. Europa del Sud-Est
7. Colombia

### CONSOLIDAMENTO CIVILE DELLA PACE

#### INTERVENTI SPECIFICI

8. Sri Lanka
9. Indonesia
10. Caucaso
11. Tailandia
12. Myanmar
13. Guatemala

### DIRITTI DELL'UOMO

#### DIALOGHI ISTITUZIONALIZZATI E CONSULTAZIONI

14. Cina
15. Vietnam
16. Iran
17. Tagikistan
18. Russia
19. Cuba
20. Senegal
21. Nigeria

### SICUREZZA UMANA

#### PROGRAMMA SPECIALE NORDAFRICA

22. Tunisia
23. Libia
24. Egitto

# «Continueremo a svolgere una funzione di avanguardia»

L'ambasciatore Claude Wild, capo della Divisione Sicurezza umana (DSU), fissa le priorità in Nordafrica e pone l'accento sulla mediazione, come pure sui temi del cambiamento climatico e della migrazione. Egli intende inoltre favorire una collaborazione più assidua con l'economia privata, nonché rafforzare le capacità della sua divisione di reagire in maniera ancora più tempestiva e flessibile di fronte alle crisi e alle opportunità.



**Claude Wild, nel 2010 la Divisione Sicurezza umana ha festeggiato il suo decimo anniversario. In questi anni il budget è stato costantemente aumentato. Per quale motivo la Svizzera deve investire così tante risorse nella promozione della sicurezza umana?**

Claude Wild: La Svizzera può fare ancora di più per la pace e i diritti dell'uomo. Che impegnarsi nel settore della sicurezza umana sia non solo giusto, ma vada contemporaneamente anche a vantaggio degli interessi della Svizzera, è un dato di fatto riconosciuto a grande maggioranza anche dal Parlamento. Dalla fondazione della DSU, le risorse annue a sua disposizione sono passate dai 12 milioni di franchi iniziali agli attuali 77. Questo potenziamento del budget è la diretta conseguenza dei successi ottenuti nel nostro lavoro: al momento, con circa 70 dipendenti, la nostra è un'unità che ha assunto discrete dimensioni all'interno del Dipartimento. La consapevolezza della crescente rilevanza che va assumendo quest'ambito della politica estera si sta facendo strada anche in altri Paesi. Il Ministro degli esteri statunitense Hillary Clinton, per esempio, ha avviato una riforma del suo ministero per poter intervenire con maggiore efficienza nel settore della sicurezza umana e disporre di più risorse

finanziarie. Anche l'UE ha promosso la creazione di un Istituto europeo per la pace al quale la Svizzera è stata invitata a contribuire anche con servizi di consulenza.

**Quale know-how specifico può offrire la Svizzera?**

Da una parte, la Svizzera ha conoscenze specializzate per quanto concerne l'organizzazione di processi politici di pace. Gli strumenti di cui ci avvaliamo ci permettono di apportare un contributo in tutte le fasi di un processo di pace. Dall'altra, possiamo anche vantare esperienze di lunga data con gli interventi in loco. I nostri più recenti successi hanno contribuito ad accrescere la reputazione della Svizzera; basti pensare alla nostra attività di (inter)mediazione tra la Georgia e la Russia in vista dell'adesione di quest'ultima all'OMC. L'intervento della Svizzera è stato sollecitato anche per una serie di altri motivi: il nostro Paese non ha alle spalle un passato coloniale, non persegue in modo dissimulato interessi geostrategici e può vantare una lunga e credibile tradizione nell'ambito della promozione della pace e dei diritti dell'uomo. Non bisogna poi dimenticare che la Svizzera è il Paese depositario delle Convenzioni di Ginevra, e che sia il CICR sia il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU hanno la propria sede nel nostro Paese.

**È ormai alla guida della DSU dal 2010. Quali sono stati gli avvenimenti di maggiore spicco in questo lasso di tempo?**

Poco dopo la mia nomina abbiamo assistito alla Primavera araba. Volgendo lo sguardo a ritroso, una cosa è certa: il 2011 è stato l'anno della riscoperta dei diritti dell'uomo. Ho tratto un importante insegnamento da quanto accaduto: negli ultimi decenni l'Occidente ha portato avanti una politica di stabilità unilaterale nei confronti dei Paesi del Maghreb e dei loro regimi autoritari, una politica guidata principalmente da tre interessi – garantire l'accesso alle fonti di energia, tenere sotto controllo gli estremisti islamici e contenere i flussi migratori – mentre la dimensione umana, le esigenze della popolazione locale e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle regole di democrazia sono stati relegati in secondo piano. Adesso è arrivato il momento di tenere conto dei legittimi interessi della popolazione civile. Tutti gli esseri umani hanno il diritto

to di eleggere il proprio governo, che questo ci piaccia o no. Quest'ultimo, tuttavia, ha l'obbligo di rispettare i diritti dei cittadini.

Personalmente mi adopero affinché l'impegno a favore dei diritti dell'uomo e i relativi sforzi diplomatici non siano più considerati secondari rispetto al perseguimento degli interessi economici. Lo sviluppo economico e la stabilità degli Stati e delle società rimangono del tutto illusori fintanto che i diritti dell'uomo vengono violati. L'esperienza ci insegna che simili transizioni non avvengono mai senza sconvolgimenti. Basti pensare, per esempio, alla Rivoluzione francese! Le forze che si sono opposte al precedente regime cercheranno ora di giocare la loro carta politica; questo vale anche per quelle a matrice religiosa. Ciò che veramente conta, alla fine, è che vengano rispettati i diritti dei cittadini.

Il DFAE ha saputo comprendere con una certa rapidità la reale portata degli avvenimenti in atto in Egitto e in Tunisia e captarne l'irreversibilità. Mentre altri Paesi occidentali erano ancora incerti sulla posizione da prendere, il Consiglio federale ha approvato una strategia interdipartimentale tesa a sostenere il processo di transizione nei Paesi del Nordafrica e del Medio Oriente. Per il periodo 2012–2016, il Parlamento ha concesso alla DSU un aumento del credito quadro di 70 milioni di franchi, 50 dei quali destinati a finanziare, sull'arco di quattro anni, un programma speciale nella regione del Nordafrica e del Medio Oriente. Si tratta di un importo elevato se paragonato al budget di altri programmi della DSU.

### **In quali punti si articola questo programma speciale?**

Il nostro aiuto mira innanzitutto a consentire un processo elettorale corretto e credibile, ma ciò presuppone anche un lavoro di tipo educativo. In secondo luogo, forniamo assistenza nel processo di riforma del sistema di sicurezza, ovvero di polizia, giustizia ed esercito, in passato asserviti al regime repressivo e all'interno dei quali bisogna porre in atto un cambio di mentalità: d'ora in poi dovranno mettersi al servizio della società e non agire contro di essa. Il terzo pilastro del programma è costituito dall'attività di rafforzamento della società civile, ossia della capacità di quest'ultima di organizzarsi liberamente, ad esempio sul piano sindacale, o di battersi a favore della donna o per una stampa libera e indipendente. Sosteniamo piattaforme di dialogo che permettano ai rappresentanti dei diversi interessi sociali e politici di accordarsi sulle «regole del gioco» da osservare nel processo politico.

Come vengono curati concretamente i contatti con questi Paesi?

Noi interveniamo sempre in seguito a una specifica necessità, reagendo a quelle che sono le esigenze del Paese in questione e della sua società. In Egitto, Libia e Tunisia abbiamo rispettivamente (in loco) una consulente per le questioni legate alla sicurezza umana, gerarchicamente sottoposta all'ambasciatore. Queste consulenti elaborano progetti con partner locali sulla

base delle loro esigenze e li comunicano a Berna. Tuttavia, riceviamo anche richieste spontanee da parte di organizzazioni internazionali alla ricerca di un partner per la realizzazione di un determinato programma. Anche la diaspora in Svizzera avanza richieste.

### **Quali sono gli altri temi prioritari su cui si concentra l'attività della sua divisione?**

Uno dei nostri obiettivi principali è in realtà un anti-obiettivo: si tratta della flessibilità. Essere flessibili ci consente di cogliere al volo le opportunità che si presentano, mentre noi, in una certa misura, siamo guidati dall'esterno. Mi spiego con un esempio: il Consiglio federale ha deciso di accettare la richiesta in cui si esortava la Svizzera ad assumere la presidenza dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) nel 2014. Poiché gran parte delle attività dell'OSCE ha punti in comune con i programmi della nostra divisione, saremo in grado di fornire molti input. Le «zone calde» in cui l'OSCE opera sono i Balcani, la Transnistria, il Caucaso, l'Asia centrale e la Bielorussia; di conseguenza queste regioni assumeranno una maggiore importanza anche per noi. A ogni modo avevamo già programmato di consolidare il nostro impegno nel Caucaso meridionale e nell'Asia centrale.

« L'impegno umanitario è fondamentale per garantire un'efficace protezione dalla violenza, dalla repressione e dal despotismo. In quest'ambito, la Svizzera fornisce un importante contributo. »

**Christa Markwalder**, consigliera nazionale PLR. I Liberali.

### **Quali temi sono prioritari per la Svizzera nell'ambito della sicurezza umana?**

Nell'ambito dell'elaborazione del passato abbiamo acquisito conoscenze specialistiche riconosciute a livello internazionale. Ci vengono richieste in tutto il mondo da Paesi che, in seguito a un conflitto armato, hanno capito l'importanza della lotta all'impunità e della riabilitazione delle vittime come premessa fondamentale per garantire una pace duratura e la riconciliazione (cfr. pag. 17). Altre priorità sono le attività di mediazione e facilitazione (cfr. pag. 10), a cui si ricollega il lavoro che conduciamo con gli attori politici animati da motivazioni religiose e grazie al quale la Svizzera ha potuto sviluppare una solida rete di relazioni (cfr. pag. 15). Inoltre, consolideremo l'opera di sostegno ai processi elettorali al fine di contrastare le potenziali conflittualità che possono emergere in simili circostanze. Il nostro pool di esperti è altresì molto richiesto presso le organizzazioni internazionali e gode di un'eccellente reputazione (cfr. pag. 21).

### **Tra le esperienze personali maturate dal 2010 a oggi ci sono state anche situazioni che l'hanno colta di sorpresa?**

In generale devo dire che mi ha sorpreso il dinamismo che caratterizza questa divisione. Non passa infatti settimana senza che arrivi un «tema caldo» da qualche parte del mondo. Dall'estero riceviamo in continuazione richieste di intervento. Si tratta certo di una

sfida, ma è entusiasmante. Purtroppo le ristrettezze finanziarie ci costringono a volte a rifiutare delle richieste. Un altro elemento che colpisce è la varietà degli interventi. Oggigiorno, ad esempio, la violenza armata miete molte più vittime dei conflitti armati. A tal proposito, già nel 2006 la Svizzera ha lanciato un'iniziativa diplomatica sulla violenza armata e lo sviluppo, un tema più che mai attuale (cfr. pag. 19), iniziativa nel frattempo firmata da oltre 100 Stati. Tutto ciò non fa altro che mettere in evidenza la particolarità della nostra divisione: tutto il processo nell'impegno per la promozione della sicurezza umana – dalle attività di prevenzione alle raccomandazioni politiche e all'attuazione operativa, passando per la trasformazione di un conflitto – viene interamente concepito qui, in collaborazione con gli altri uffici della Confederazione, all'interno e al di fuori del DFAE. Ciò ci consente di agire con un approccio globale e integrato. Inoltre, il nostro impegno a favore della sicurezza umana si inquadra nelle tradizionali attività diplomatiche bilaterali e multilaterali, condotte ad esempio presso il Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU (cfr. pag. 28).

« Vent'anni fa nessuno avrebbe mai pensato che un giorno la Svizzera si sarebbe dotata di una divisione di politica estera estremamente attiva, incaricata di promuovere la pace e i diritti dell'uomo. »

Peter Niggli, directeur d'Alliance Sud

**Le è capitato anche di vivere momenti di frustrazione o in cui siete arrivati ai limiti del possibile?**

Ogni volta che dobbiamo rifiutare un progetto promettente è per noi un momento di frustrazione. Tuttavia, per mantenere la nostra flessibilità e la nostra capacità di agire, è necessario anche saper dire di no e sapersi separare da progetti in corso. Ritengo che la possibilità di combinare i temi della sicurezza umana con altri ambiti politici offra ancora un grande potenziale. Penso, per esempio, all'interazione tra economia e diritti dell'uomo oppure tra sviluppo e sicurezza. Anche per quanto riguarda l'impiego del nostro esercito a favore della pace, grazie al rapporto sulla sicurezza e al rapporto sull'esercito, vi è la possibilità di raddoppiare il numero di operazioni all'estero. Portare avanti

#### 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 veste di membro del contingente svizzero. Nel periodo 1990-1991 ha ricoperto il ruolo di 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 del DFAE. Dal 1997 è stato primo segretario e in seguito consigliere d'ambasciata a Mosca. Nel 2000 ha assunto la direzione della Sezione politica e istituzioni presso l'Ufficio dell'integrazione 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. Nell'agosto 2010 è stato nominato ambasciatore e capo della Divisione Sicurezza umana (DSU) del DFAE.

una politica di pace equivale a investire in politica di sicurezza, politica migratoria, politica economica, politica delle materie prime, politica umanitaria e politica di sviluppo.

**A suo parere quali sfide si prospettano per noi nell'ambito della sicurezza umana?**

I cambiamenti climatici ci porranno di fronte a notevoli sfide con il rischio di tradursi in conflitti per l'accesso alle risorse idriche o in un'intensificazione dei flussi migratori. Si tratta di un problema che si riverbera in vari ambiti. Un altro tema è la condotta delle aziende che operano nel mercato delle fonti energetiche e delle materie prime, settore in cui oggigiorno il nostro Paese rappresenta una piattaforma di scambio. Se le aziende conducono i loro affari in altri Paesi senza alcun rispetto per i diritti dell'uomo, a risentirne non è solo la situazione locale, ma anche il buon nome della Svizzera. Al giorno d'oggi, in pieno 21° secolo, anche gli attori extra-statali sono chiamati ad assumersi le loro responsabilità nell'ambito della sicurezza umana. Concretamente stiamo lavorando, insieme alle imprese e alla società civile, a un dialogo nazionale sul tema della responsabilità sociale delle imprese, fondato sulle raccomandazioni emanate dall'ONU (cfr. pag. 30).

**A quali evoluzioni assisteremo nel mondo in termini di pace e rispetto dei diritti dell'uomo?**

Si è verificato un cambiamento di paradigma: se prima la scena era occupata dalla guerra fredda, con i fronti opposti chiaramente delineati, oggi vengono perpetrate infinite forme di violenza che minacciano la sicurezza di milioni di persone. Penso tuttavia che le nuove tecnologie ci consentano ormai di denunciare in modo molto più tempestivo ed efficace le violazioni dei diritti dell'uomo commesse in concomitanza con eventi quali la Primavera araba, a prescindere dalla latitudine in cui hanno luogo. Da parte sua, la nostra divisione continuerà a svolgere una funzione di avanguardia, ovvero a operare con risorse finanziarie tutto sommato ridotte in interventi di nicchia nei quali possiamo veramente fare la differenza. Continueremo a identificare le zone d'ombra che vengono trascurate e cercheremo di avviare un dialogo con le persone che finora hanno avuto poca o nessuna voce in capitolo. L'essenziale tuttavia è continuare a preservare la nostra credibilità, il che significa portare avanti in tutti i settori della politica estera il nostro impegno per la promozione della pace e il rispetto dei diritti dell'uomo.

« La DSU ha promosso con provvedimenti mirati la cooperazione tra Stato, scienza e organizzazioni non governative, svolgendo anche un prezioso lavoro preparatorio. È nell'interesse della Svizzera portare avanti questo impegno nel quadro della promozione civile della pace e della protezione dei diritti dell'uomo. »

Andreas Wenger, professore e direttore del Center for Security Studies del PF





# POLITICA DI PACE

Le minacce che incombono sulla pace e sulla sicurezza globali non sono più di carattere prettamente militare: oggi, a mettere a repentaglio la convivenza pacifica tra le persone sono in primo luogo i conflitti interni agli Stati, la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale, la povertà, la penuria di risorse indispensabili per la sopravvivenza o gli effetti dei cambiamenti climatici. In un mondo globalizzato, questi pericoli possono avere ripercussioni anche su Stati molto lontani da quelli direttamente coinvolti.

Garantire la «coesistenza pacifica dei popoli» è uno dei cinque obiettivi della politica estera svizzera, così come definita nella Costituzione federale. La Svizzera si adopera pertanto a favore della prevenzione dei conflitti e della creazione di condizioni quadro stabili per la composizione pacifica dei conflitti. Al fine di garantire la massima efficacia dei suoi interventi, essa armonizza inoltre sistematicamente la sua politica di pace con la politica estera, di sicurezza ed economica,

e collabora con Stati e organizzazioni internazionali animati da intenti analoghi.

Al giorno d'oggi la maggior parte dei conflitti viene risolta attraverso negoziati. Nel quadro dei suoi buoni uffici, la Svizzera, facendo leva sulla propria neutralità, mette a disposizione le sue capacità di mediazione e le sue conoscenze specializzate: mentre i suoi mediatori sostengono le parti in conflitto nella conduzione di negoziati, i suoi esperti seguono i preparativi e lo svolgimento di elezioni libere e prive di brogli, aiutando il Paese in cui operano a liberarsi dall'eredità del passato. In caso di contrasto tra diversi sistemi di valori, la Svizzera si prodiga per favorire un avvicinamento delle posizioni, contribuendo così alla prevenzione e alla composizione pacifica dei conflitti. Per le missioni di pace internazionali mette inoltre a disposizione diplomatici e specialisti del suo pool di esperti. Ai suoi buoni uffici associa infine interventi mirati in seno a organizzazioni internazionali, volti a mettere a punto linee guida globali in materia di politica di pace.

# La mediazione nei processi di pace

La mediazione è più che mai richiesta. Quest'attività, che costituisce uno dei punti cruciali della politica estera svizzera nei processi di pace, rappresenta un importante strumento adottato oggi in tutto il mondo per porre fine a conflitti armati e gravi crisi politiche. Il ruolo della mediazione in tutte le fasi del processo di pace è stato riconosciuto e consolidato da una risoluzione emanata dall'ONU nel 2011, alla cui elaborazione ha contribuito in modo significativo anche la Svizzera.



*Carole Mottet lavora come consulente per la Sicurezza umana in Africa occidentale.*

I servizi di mediazione internazionali rispondono alla crescente domanda di mediatori, che sempre più spesso vengono consultati nelle situazioni di conflitto e nei processi di pace per negoziare un accordo tra le parti coinvolte. Del resto, un conflitto armato scaturisce per lo più anche dalla mancanza d'intesa.

Compito dei mediatori è operare come intermediari imparziali tra le parti in conflitto, assistendole nel dialogo, nel tentativo di comprendere gli interessi della controparte e nella ricerca di un accordo sui contenuti che sia accettabile per tutte le parti coinvolte. I mediatori non emettono giudizi, anzi partono dal presupposto che tutti i partecipanti possano e debbano contribuire alla ricerca di una soluzione e si occupano pertanto di organizzare e strutturare gli incontri, di favorire una comunicazione costruttiva e di assistere le parti nell'identificazione dei problemi principali e nell'elaborazione delle soluzioni.

Le probabilità di successo crescono in misura proporzionale alla diminuzione delle possibilità di vittoria per una delle parti in guerra o all'insostenibilità dei costi della prosecuzione del conflitto e alla pressione esercitata dalla comunità internazionale.

Negli ultimi anni la Svizzera ha partecipato a più di 30 processi di pace in oltre 20 Paesi, conducendo operazioni di mediazione e contribuendo, con le proprie competenze nonché risorse umane e finanziarie, a negoziati guidati dall'ONU e da altre organizzazioni internazionali e non governative (ONG).

Tra le mediazioni condotte dalla Svizzera figurano quelle tra Armenia e Turchia, nonché Georgia e Russia, così come le trattative in Indonesia, Colombia, Macedonia, Nepal, Sudan, Sri Lanka e Mali, molte delle quali sono durate diversi anni o sono ancora in corso. Premesso che l'impegno della Svizzera è subordinato alla sottoscrizione del mandato da parte di tutti i soggetti in conflitto, l'intervento può essere richiesto dalle parti o offerto dal Paese stesso. In Mali, per esempio, dove la Svizzera da anni sostiene attivamente una scuola di promozione della pace, sono stati i ribelli Tuareg a invitare il Paese a condurre la mediazione nella controversia con il Governo.

## LE MEDIAZIONI CONDOTTE DALLA SVIZZERA

Su richiesta della Turchia e dell'Armenia, la Svizzera ha direttamente condotto la mediazione tra i due Stati, portando alla firma dei protocolli da parte dei rispettivi ministri degli esteri, avvenuta a Zurigo nell'ottobre del 2009. I documenti, che riguardano tra l'altro la ripresa delle relazioni diplomatiche tra i due Stati, l'apertura dei confini e l'istituzione di una commissione di storici che esamini gli eventi del 1915, non sono stati finora ratificati dai Parlamenti, anche a causa del conflitto irrisolto nell'Alto Karabakh. Rappresentando gli interessi della Russia a Tbilisi e della Georgia a Mosca, la Svizzera è stata interpellata per fungere da mediatore nelle trattative per l'adesione della Russia all'Organizzazione mondiale del commercio, alla quale la Georgia si opponeva. Grazie a quest'opera di mediazione, che ha coinvolto vari ambasciatori svizzeri e il Segretario di Stato, si è infine giunti a un accordo che prevede controlli rigorosi sugli scambi commerciali tra le regioni secessioniste georgiane dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. L'accordo sarà attuato con il sostegno della Svizzera.

In molti Paesi, prima di intraprendere una mediazione, la Svizzera era impegnata nella cooperazione allo sviluppo o nell'aiuto umanitario e pertanto conosceva già bene la situazione e godeva della fiducia delle parti, come nel caso del Nepal (cfr. pag. 16) o del Sudan. La fiducia è dopotutto condizione imprescindibile per il successo di una mediazione, poiché le parti s'impegnano nel processo di negoziazione solo se sono convinte che il mediatore sia neutrale e non persegua secondi fini politici.

Nell'attività di mediazione, la Svizzera spesso non si limita a intercedere tra i rappresentanti delle parti, bensì tenta di promuovere il processo di pace agendo su più livelli, ad esempio sostenendo la società civile, collaborando con le ONG o attuando misure volte al rafforzamento della fiducia.

È convinzione della Svizzera che il dialogo debba coinvolgere tutte le parti in conflitto, in quanto impone soluzioni che non sono frutto di negoziati sfocia in una pace fragile. Inoltre, non si può instaurare una pace duratura se non si puniscono i crimini commessi in passato dalle parti e non si riabilitano le vittime (cfr. pag. 17). In questo contesto, una mediazione efficace richiede pazienza e rappresenta una notevole sfida.

---

#### LA RISOLUZIONE DELL'ONU IN TEMA DI MEDIAZIONE

Oltre all'impegno diretto nella mediazione, la Svizzera sostiene altri attori, come p.es. l'ONU, fornendo sostegno finanziario e competenze specializzate. Nel 2011, anche grazie alla partecipazione attiva della Svizzera alle trattative, è stata emanata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la prima risoluzione in tema di mediazione, che riconosce l'importanza crescente della mediazione come strumento diplomatico per la composizione pacifica e la prevenzione dei conflitti, in vista di un suo consolidamento a livello istituzionale in ambito ONU.

Spesso non è sufficiente la sola volontà di mediare, ma servono anche competenze specifiche adeguate e il supporto di un gruppo di esperti. La risoluzione raccomanda agli Stati membri dell'ONU di ottimizzare il processo di mediazione, perfezionando la collaborazione tra i Paesi mediatori e coordinando le rispettive attività. Per consentire di rispondere alle esigenze in modo più coerente, sistematico e soprattutto veloce, gli Stati sono invitati a fornire adeguata formazione al personale nel proprio Paese e a professionalizzare l'offerta.

La risoluzione esorta inoltre a un maggiore coinvolgimento delle donne in questo processo, anche a livello direttivo.

---



*L'ambasciatore Jean-Daniel Biéler, mediatore in Africa occidentale.*

---

#### PROFESSIONALIZZAZIONE DELLA MEDIAZIONE

In quanto parte dei buoni uffici, la mediazione nei conflitti vanta una lunga tradizione in Svizzera e la crescita della domanda di mediatori svizzeri ha spinto il Paese a potenziare in modo mirato il proprio intervento e a professionalizzare le competenze, puntando tra l'altro a una chiara organizzazione strategica, a una scelta mirata dei casi, allo sviluppo delle capacità del personale e a un più ampio consenso della popolazione sul senso e lo scopo dell'attività di mediazione.

I mediatori svizzeri frequentano oggi un corso di formazione al quale partecipano anche esperti di altri Paesi e dell'ONU per acquisire nozioni nel settore dell'analisi e della risoluzione dei conflitti, della mediazione e delle tematiche legate ai conflitti. Ai partecipanti sono richieste competenze sociali e interesse per le peculiarità culturali.

La Svizzera si è conquistata nel frattempo una solida reputazione come mediatrice esperta e competente ed è sempre più spesso invitata a offrire servizi di mediazione in loco o a istruire le parti in conflitto sulle tecniche dei negoziati di pace. Nel Darfur (Sudan), per esempio, le parti erano interessate a ricevere dagli esperti svizzeri spiegazioni sul funzionamento di un federalismo dinamico.

---



*L'ambasciatore Günther Baechler ha contribuito notevolmente al raggiungimento dell'accordo di pace in Nepal.*

# «Sbarazzati dei pregiudizi e ascolta»

Con la sua esperienza e la sua comprovata competenza, il mediatore Julian Hottinger ha partecipato, su incarico della Svizzera, a importanti missioni di promozione della pace in Paesi di tutto il mondo, tra cui Sudan, Uganda, Burundi, Liberia e Indonesia. Giurista e figlio dell'esperto del Medio Oriente Arnold Hottinger, Julian è membro del pool di esperti per la promozione civile della pace del DFAE.



## **Signor Hottinger, perché la mediazione ha tanto successo nella politica di pace?**

Permettetemi di fare una premessa: la mediazione è oggi ritenuta una panacea per la risoluzione di ogni conflitto ed è vero, in effetti, che può costituire un valido strumento, ma soltanto in determinate situazioni. Prima di tutto è fondamentale scegliere il momento giusto: le parti devono essere pronte a trattare, situazione che si verifica, di norma, quando il conflitto si protrae da tanto tempo ed è entrato in una fase di 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. La mia regola d'oro consiste nell'avviare la mediazione soltanto quando il rischio di arrecare danni è minimo.

## **È veramente possibile fare danni con la mediazione?**

Eccome, se le parti sfruttano il periodo dei negoziati per armarsi e ricostituirsi in modo tale da risultare 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 proprie carte, 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. In genere iniziano prima a litigare, a urlarsi addosso e a minacciarsi perché è questo l'universo che conoscono.

## **Come affronta l'inizio di una mediazione?**

Affinché una mediazione vada a buon fine, la parola chiave è empatia: se nessuna delle parti è in grado di provare empatia nei confronti dell'altra, la mediazione è destinata al fallimento, in quanto manca la volontà di trattare. Gli avversari stanno seduti lì e litigano – ma non succede nulla. Noi li soprannominiamo «sitting ducks». Manca loro l'autorità o la legittimazione del partito che rappresentano per uno spiraglio di trattativa. La strategia più efficace è ascoltare. Sarebbe un errore mettere le parti sotto pressione o voler mostrare che ne sappiamo più di loro del conflitto. 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. Lavoriamo per livelli e, nel corso delle discussioni, andiamo sempre più a fondo, al cuore del problema, fino a creare una base comune che permetta di riflettere su una possibile soluzione. E qui finisce il nostro compito: spetta infatti alle parti abbozzare il contenuto dell'accordo. Basta un minuto per far divampare un conflitto, ma ci vogliono anni per spegnerlo. Il Sudan è un ottimo esempio. Talvolta l'Occidente fa fatica a dar prova di pazienza.

## **A cosa presta attenzione in una mediazione?**

Il mediatore deve assicurarsi che il motivo cruciale del conflitto non sia escluso dalle trattative. Le parti schivano volentieri i punti veramente nevralgici, come la risposta alle violazioni dei diritti dell'uomo. Un'altra tecnica diffusa nella mediazione internazionale consiste nel mostrare come, in altri Paesi, situazioni simili siano state almeno parzialmente risolte, al fine di distogliere le parti dall'idea fissa del proprio conflitto e indurle a credere nell'efficacia delle trattative e dunque nella possibilità di risolvere il conflitto. Quando in un processo di pace si riesce a far sedere le parti al tavolo delle trattative, a delineare una visione co-

mune e soprattutto a porre fine alla violenza, allora si può dire che la mediazione sia andata a buon fine. Solo la storia potrà però dire se la pace sarà anche duratura.

### **Come dobbiamo immaginarci il mediatore «ideale»?**

Completamente diverso da me (ride)! Non è facile 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. Servono pazienza, empatia e capacità d'ascolto, ma soprattutto creatività sufficiente per 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 esperienza e conoscenza 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 sospendere il giudizio morale. Sono stato aspramente criticato per essermi seduto a un tavolo assieme ai massimi criminali. Ma il mio lavoro consiste nel favorire la pacificazione. Mediare significa dialogare con il diavolo, un diavolo che dovrà in seguito rispondere delle proprie colpe. Se è la società a stabilire qual è la forma di riconciliazione necessaria, spetta alla giustizia imporre la propria autorità, non accettando l'impunità. Se in questo processo la società ottiene l'impressione che non siano state soddisfatte le sue aspettative in termini di colpe e perdono, si corre il rischio che il trattato di pace fallisca sul lungo termine.

### **Com'è cambiato il suo lavoro nel corso degli anni?**

I primi anni dopo la fine degli studi sono stati particolarmente impegnativi. Mi attenevo formalmente alla teoria, fin quando non ho toccato con mano l'abisso che la separa dalla pratica. Da ogni caso ho tratto nuovi insegnamenti. In fondo è l'esperienza che conta, così come la capacità istintiva di interpretare correttamente il comportamento delle persone e i segnali verbali e non verbali.

### **Ricorda momenti particolarmente felici?**

Per principio rimango prudente! Sino alla fine non si sa mai se le parti firmeranno veramente l'accordo oppure no. Vedendo le mani tremanti che stringono le penne, viene da pensare: «mio Dio, adesso tutto è possibile!» Oltretutto, in quel momento, si sa benissimo che la firma dell'accordo è cosa ben diversa dalla sua attuazione. Solitamente, quando si arriva a questo punto, mi sento spossato, spesso mi ammalo e mi preoccupo di tutto quello che potrebbe ancora accadere. Bisogna negoziare con la testa e non con il cuore. Dopo la firma, per il mediatore è il momento di lasciare il campo: le parti non lo vogliono più vedere, perché il mediatore ha visto i loro lati migliori, ma anche quelli peggiori. L'attuazione dell'accordo è affidata ad altri attori.

### **Qual è l'«insegnamento» principale che ha tratto?**

Non giudicare, sbarazzati dei pregiudizi e ascolta. Questo vale soprattutto per i negoziati in Africa. Gli africani amano discutere, meglio se in modo informale, sulla piazza del mercato o all'ombra di un albero. L'errore più sciocco del mediatore è domandare alla fine della giornata: «Siete d'accordo o no?», così si ricomincia daccapo con le discussioni ed è quasi impossibile ottenere risultati concreti. È lunga la lista di errori dai quali ho imparato, ma il più irritante è stato questo: in un processo di mediazione era chiaro fin dal primo giorno che ai delegati non piacevo e la sensazione, d'altronde, era reciproca, forse perché il mio inglese era troppo europeo e il loro troppo asiatico. Eppure, credevo che la situazione sarebbe migliorata, nonostante l'istinto mi dicesse: «Lascia perdere!» Solo dopo sei settimane sono andato dal mediatore capo e gli ho detto: «Sono la persona sbagliata nel posto sbagliato al momento sbagliato». Il collega che mi ha sostituito ha poi svolto un ottimo lavoro, ma quelle settimane non sono state una perdita di tempo. I membri della delegazione erano così contenti della mia sostituzione che da allora hanno collaborato pienamente.

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

La Svizzera è un Paese piccolo e neutrale, senza passato coloniale e soprattutto senza secondi fini, il che è certamente un vantaggio nei processi di pace. Nel corso di una mediazione, tuttavia, la nazionalità riveste un'importanza sempre minore e la persona un ruolo sempre maggiore: da «svizzero» divento «Julian». Sebbene la Svizzera sia molto stimata, abbiamo la costante tendenza a sottovalutarci e, d'altro canto, è proprio questa umiltà a farci apprezzare.

---

### **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 (CIAN). 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 ai negoziati sull'armistizio per i Monti Nuba nel Sudan centrale, conclusisi con un accordo stipulato sul Bürgenstock, e anche ai negoziati tra la parte settentrionale e quella meridionale del Sudan, che hanno portato a un accordo di pace globale.

---

# La Svizzera sostiene il cambiamento in Nordafrica

Alla fine del 2010, la Rivoluzione dei Gelsomini in Tunisia ha dato il via alla cosiddetta «primavera araba». In Tunisia, Egitto e Libia, la popolazione si è mobilitata in massa, è insorta e ha rovesciato i vecchi regimi. La Svizzera ha prontamente reagito ai rivolgimenti sociali in Nordafrica e in Medio Oriente, rafforzando il proprio sostegno al processo di transizione di questi Paesi verso la democrazia e lo Stato di diritto.

Dopo l'insurrezione in Tunisia, la «primavera araba» ha investito un Paese dopo l'altro. In nome della libertà, della giustizia e della dignità, la popolazione si è ribellata contro la tirannia, l'oppressione e la corruzione e contro la povertà, la disoccupazione e l'aumento dei prezzi delle derrate alimentari. La «primavera araba» del 2011 rappresenta una cesura storica che avrà profonde conseguenze politiche, economiche e geostrategiche, la cui portata non è ancora prevedibile.

La Svizzera ha ben presto riconosciuto che il processo iniziato in Nordafrica e in Medio Oriente è irreversibile e, da allora, questa zona costituisce un nuovo punto cruciale per le attività della Divisione Sicurezza Umana (DSU). Già nel primo semestre del 2011, il Consiglio federale ha approvato una strategia volta a sostenere i singoli Paesi durante la transizione. Cinque uffici federali in tre Dipartimenti partecipano all'attuazione della strategia e coordinano gli interventi per una maggiore efficacia dei singoli programmi e progetti (cosiddetto «Whole of Government Approach»).

L'aiuto si concentra in tre ambiti: in primo luogo la Svizzera accompagna la transizione verso una forma di governo democratico e rafforza il rispetto dei diritti umani adoperandosi in particolare per la tutela delle fasce di popolazione più vulnerabili; in secondo luogo favorisce lo sviluppo economico e crea nuovi posti di lavoro; in terzo luogo stipula con questi Paesi i cosiddetti «partenariati in materia di migrazione», che tengono conto sia degli interessi del Paese di origine che di quelli della Svizzera.

Ammesso che un Paese governato per decenni da un regime autoritario non disponga delle strutture di uno Stato di diritto, è pur vero che senza la separazione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali, la democrazia non può esistere. Ed è qui che interviene il programma della DSU. Gli esperti offrono il proprio sostegno agli uffici competenti dei rispettivi Paesi per garantire non solo trasparenza nello svolgimento delle elezioni, ma anche la totale assenza di discriminazioni a scapito di un gruppo. Nel con-



Prime manifestazioni di protesta a Bengasi, Libia 2011.

tempo, la popolazione viene sensibilizzata in merito ai suoi nuovi diritti politici. In Tunisia, la Svizzera ha aiutato organizzazioni non governative (ONG) a preparare opuscoli elettorali e a distribuirli all'intera popolazione. In occasione delle prime elezioni libere, nell'ottobre 2011, ha anche finanziato l'allestimento delle urne elettorali e ha inviato, in qualità di osservatori, esperti incaricati di monitorare il voto alle urne. La Svizzera promuove inoltre la cooperazione tra le ONG e l'Assemblea costituente.

Un secondo pilastro è la riforma nel settore della sicurezza, composto di esercito, polizia e servizi di sicurezza. Poiché in passato agivano a supporto del regime repressivo, queste istituzioni devono ora riconquistare la fiducia della popolazione. È inoltre necessario un cambio di mentalità da parte dello stesso personale che opera al loro interno. La Svizzera, che grazie al Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF) di Ginevra dispone di un organismo internazionalmente riconosciuto e dotato di ampie competenze, accompagna questi processi in alcuni Paesi, primi tra tutti Marocco e Tunisia. In Tunisia, la Svizzera offre consulenza al Ministero dell'interno e lo appoggia nel suo progetto volto a rafforzare la fiducia dei cittadini coinvolgendoli, attraverso una previa consultazione, nei processi di riforma del settore della sicurezza. In una speciale banca dati, il DCAF ha messo a disposizione alcuni testi legislativi, rilevanti per il settore della sicurezza, aprendo così un dibattito pubblico sul ruolo e sul controllo dei servizi segreti.

Poiché il fondamento di ogni democrazia è una società civile forte che sappia organizzarsi liberamente e farsi garante dei propri diritti, la Svizzera contribuisce al suo rafforzamento, per esempio aiutando le donne a prendere parte al processo politico. Alle

proteste che hanno portato alla caduta di diversi regimi ha partecipato un numero notevole di donne le quali, tuttavia, dopo le elezioni, restano quasi completamente escluse dal potere. La Svizzera le incoraggia pertanto a collaborare, nonostante i diversi orientamenti religiosi e politici, per rafforzare il proprio potere all'interno del processo politico. Un altro passo importante è la promozione del dialogo tra i partiti politici grazie a colloqui informali nei quali si condividono esperienze e si discutono regole comuni alla base del processo politico.

Per consolidare la democrazia dopo un periodo di regime autoritario e di violazioni dei diritti dell'uomo occorre affrontare il passato. In questo contesto la Svizzera mette a disposizione la propria competenza, riconosciuta a livello internazionale, per analizzare i retroscena e le circostanze che hanno permesso a un regime dittatoriale di radicarsi, nella maggior parte dei casi per molti anni. La Svizzera ricorre alla sua strategia di elaborazione del passato, incentrata sulla ricerca della verità, per dare una risposta alle seguenti domande: che cosa è successo? Chi ne è responsabile? Chi sono le vittime? Dove sono le persone scomparse? Per rafforzare la fiducia della popolazione, i colpevoli devono essere sottoposti a un procedimento penale e le vittime riabilite e risarcite per le ingiustizie subite. È infine necessario incoraggiare le riforme sociali e istituzionali nel Paese allo scopo di evitare che si ripetano violazioni dei diritti dell'uomo.

La Svizzera interviene nell'ambito dell'elaborazione del passato in collaborazione con altri attori locali. In Tunisia, per esempio, sostiene un progetto per la protezione degli archivi che documentano le violazioni dei diritti dell'uomo e che, a tempo debito, serviranno ad analizzare gli avvenimenti passati.

Prima della «primavera araba», la Svizzera era tra i pochi Paesi che affrontavano pubblicamente la situazione dei diritti dell'uomo nella regione e tentavano di instaurare un dialogo con tutti gli attori sociali e i gruppi religiosi. Anche per questo motivo le sue attività, che si fondano tra l'altro sui valori della libertà dei singoli e dell'osservanza dei diritti dell'uomo, godono di un'ampia credibilità.

I sovvertimenti sociali nel Nordafrica e in Medio Oriente si sono riverberati anche sulla politica dei Paesi occidentali, che per decenni avevano puntato su uno Stato forte e stabile in grado di assicurare l'accesso alle risorse energetiche, frenare la migrazione e controllare gruppi estremisti, fattori ai quali i diritti dell'uomo erano subordinati. La «primavera araba» ha mostrato che non vi può essere stabilità duratura se non si garantisce alla popolazione il diritto a una vita in libertà e sicurezza.

---

## L'INFLUSSO DELLE RELIGIONI E DELLE CONCEZIONI DEL MONDO NEI CONFLITTI

Dalla metà degli anni Ottanta si è assistito in tutto il mondo a un rafforzamento dei movimenti religiosi. In molti Stati la religione è parte integrante della vita sociale e politica e numerosi conflitti interni ai Paesi o internazionali hanno una dimensione religiosa, come dimostrano i casi di Afghanistan, Sri Lanka o del Medio Oriente.

La promozione della pace comprende anche questo aspetto. La Svizzera se ne occupa in modo pragmatico, sostenendo progetti tesi all'incontro e alla cooperazione tra rappresentanti di concezioni del mondo diverse. In vari Paesi ha promosso il dialogo tra fazioni opposte e, nella consapevolezza che l'isolamento favorisce l'estremismo, ha coinvolto anche rappresentanti di gruppi religiosi fondamentalisti. Dopo la guerra in Tagikistan negli anni Novanta, la Svizzera ha favorito il dialogo tra i rappresentanti del Governo e le élite religiose. In questo contesto è stato adottato un pacchetto di misure volte al rafforzamento della fiducia nella convivenza civile, che includeva tra l'altro il progetto di elaborare un piano di studi per le scuole private religiose in cui fossero compresi anche elementi secolari e civili.

La Svizzera interviene in Sri Lanka, Egitto e Libano a favore del dialogo tra i rappresentanti di diverse concezioni del mondo. In collaborazione con l'"Alleanza delle Civiltà" dell'ONU favorisce la comunicazione tra attori musulmani e non in Paesi come l'Afghanistan, la Somalia e il Sudan. L'«iniziativa di Montreux», lanciata dalla Svizzera nel 2005, promuove il riconoscimento delle associazioni islamiche caritative sulle quali è stato gettato un alone di discredito dopo gli attentati dell'11 settembre 2001.

---

# Il faticoso cammino del Nepal verso la pace

Nel 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, che la Svizzera continua a onorare. La strada verso una pace duratura è tuttavia ancora costellata di ostacoli.



## NEPAL

In Nepal vivono quasi 30 milioni di persone. Lo Stato asiatico senza sbocco sul mare, è uno dei Paesi più poveri del mondo. Il Nepal confina con i due Stati più popolosi della terra: la Cina e l'India. La sua popolazione è composta di numerosi gruppi etnici. Dal 2008, l'ex regno induista del Nepal è una repubblica.

Nel maggio del 2005 il DFAE ha inviato a Kathmandu un consulente per la pace con il mandato di allacciare contatti con tutte le parti in conflitto ed esplorare le possibilità di una soluzione negoziale tra i maoisti e il Governo. Il consulente per la pace ha coinvolto nel dialogo anche i partiti democratici, una decisione rivelatasi determinante per le tappe successive.

Dopo una fase di colloqui informali separati con i contendenti, alla fine del 2005 le parti si sono sedute per la prima volta ufficialmente al tavolo dei negoziati. Il conflitto armato è cessato nel 2006 con un accordo di pace e l'insediamento di un Governo al quale hanno partecipato anche i maoisti. Molto efficace si è rivelata un'iniziativa in materia di diritti dell'uomo della Svizzera nella primavera del 2005, in seguito alla quale è stata avviata la principale 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.

La Svizzera è rimasta nel Paese anche dopo la firma dell'accordo e continua a svolgere un ruolo importante nella difficile fase di transizione verso una pace duratura, offrendo il proprio sostegno anche nella

costruzione di strutture democratiche. Nel 2007/08 alcuni esponenti dell'Assemblea costituente nepalese hanno avuto la possibilità di confrontarsi con autorità svizzere su opportunità e sfide del federalismo. Per quattro anni, il DFAE ha inoltre messo a disposizione un'esperta di diritto costituzionale e nel 2011 ha invitato i maggiori esponenti dei partiti a partecipare ai negoziati di Steckborn, dai quali sono scaturiti nuovi importanti impulsi per il processo di pace. Il cosiddetto «Steckborn-Group» ha contribuito in maniera determinante al raggiungimento di un'intesa nel 2012 sull'integrazione e riabilitazione degli ex combattenti maoisti. Un ulteriore tassello chiave dell'impegno svizzero è la tutela dei diritti dell'uomo.

In collaborazione con altri Paesi, la Svizzera cofinanzia inoltre il Fondo per la pace, istituito dal Governo nepalese, ha inviato osservatori elettorali e offerto sostegno sia alla missione dell'ONU in Nepal (UNMIN), sia alla missione sul terreno dell'UNHCHR.

Il processo non è tuttavia scevro da ricadute: nel 2011 sia la UNMIN che la missione sul terreno dell'UNHCHR hanno dovuto lasciare il Paese. Una delusione ben più cocente è giunta con lo scioglimento, il 27 maggio 2012, dell'Assemblea costituente che, nonostante una proroga del mandato da due a quattro anni, non è riuscita a varare una nuova costituzione. Spetterà ora a una nuova Assemblea costituente portare a termine il lavoro iniziato, facendo slittare ancora una volta il sogno della popolazione nepalese di avere una costituzione e l'auspicata ripresa socio-economica.

La Svizzera ha confermato il suo sostegno al Nepal anche in futuro, prorogando fino al 2017 il suo impegno, stimato e apprezzato sia dai nepalesi, sia dalla comunità internazionale. La strategia svizzera combina la promozione della pace a una gestione dei progetti di cooperazione allo sviluppo basata su una pianificazione sensibile ai conflitti. Il varo della nuova costituzione, la costruzione di strutture federali, lo svolgimento di elezioni a tutti i livelli federali e il rafforzamento dei diritti dell'uomo sono i fattori chiave di questo processo.

*Martin Stürzinger (terzo d.sin.), consulente per la Sicurezza umana in Nepal, con alcuni esponenti di spicco di partiti politici.*





# L'elaborazione del passato per una pace duratura

I conflitti violenti, le dittature e i regimi repressivi lasciano tracce profonde. Rendendo possibile un'analisi sistematica delle violazioni dei diritti umani subite, l'elaborazione del passato contribuisce a creare le condizioni per una pace duratura. Sulla scena mondiale la Svizzera gode di un'ottima reputazione per il lavoro compiuto in quest'ambito e mette le sue conoscenze specialistiche a disposizione dei Governi che ne fanno richiesta.



*L'archiviazione dei documenti, nella foto in Guatemala, riveste un ruolo importante nell'elaborazione del passato.*

Nei regimi repressivi e nelle dittature si assiste spesso a gravi violazioni dei diritti umani, crimini contro l'umanità, massacri e in alcuni casi perfino genocidi. Mentre le vittime subiscono gravi traumi, i colpevoli restano spesso impuniti. La transizione da forme di governo autocratico-dittatoriali a un ordinamento democratico o dalla violenza armata alla pace impone alla società il compito di elaborare la pesante eredità del proprio passato. Se le violazioni dei diritti umani vengono ignorate o analizzate solo superficialmente, è probabile che, anche in seguito alla conclusione di un trattato di pace, i conflitti rimangano latenti e pronti a riaffiorare in qualsiasi momento. Tanto più che, se gravi reati rimangono impuniti, la riabilitazione delle vittime è impossibile. Nelle giovani democrazie, l'accertamento della verità, il perseguimento e la punizione dei reati, i programmi di risarcimento per

le vittime e la promozione di radicali riforme istituzionali rivestono un'importanza capitale per la loro stessa esistenza. Tenere debitamente conto all'atto pratico di questi fattori significa ottenere un effetto deterrente e ristabilire la fiducia nello Stato di diritto e nella democrazia; non farlo vuol dire fragilizzare il processo di pace.

Il know-how acquisito dalla Svizzera nell'ambito dell'elaborazione del passato, riconosciuto a livello internazionale, consente non solo di assistere i Governi democratici e gli attori della società civile negli sforzi volti ad analizzare e a superare il peso del passato, ma anche di fornire consulenza ai mediatori coinvolti nel processo di mediazione tra le parti per giungere a un trattato di pace.

Il concetto di elaborazione del passato ha la sua origine nei «principi contro l'impunità» approvati nel 1997 dalla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Questi principi, ideati da Louis Joinet, si focalizzano sui diritti delle vittime e sui doveri degli Stati nella lotta contro l'impunità in seguito a casi di violazione grave dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Nella lotta contro l'impunità è prevista una serie di misure integrate che garantiscono il rispetto dei diritti e dei doveri nei seguenti ambiti: il diritto alla verità, il diritto alla giustizia, il diritto al risarcimento e la garanzia di non ripetizione.

Si avvalgono dei servizi della Svizzera, tra gli altri, la Colombia, il Guatemala, i Paesi dell'Europa sudorientale, del Caucaso, dell'Africa francofona e della regione dei Grandi Laghi in Africa.

La Colombia è da decenni teatro di un conflitto armato nel corso del quale tutte le parti coinvolte – le forze di sicurezza, i gruppi di guerriglieri e i gruppi paramilitari – si sono macchiate indistintamente di gravissime violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Il numero di sfollati nel Paese ha ormai raggiunto una cifra esorbitante, che si aggira intorno ai tre milioni di persone. In questo contesto, la Svizzera ha assunto un ruolo chiave nel settore dell'elaborazione del passato, per esempio in occasione della costituzione del Gruppo di lavoro per la memoria storica («Grupo de memoria histórica»), della stesura della legge nazionale a favore delle vittime e nel quadro del ripristino dei diritti fondiari.

Il processo di elaborazione ha inizio con la registrazione delle testimonianze delle vittime, finalizzata alla ricostruzione dei fatti. Le vittime devono essere risarcite per le ingiustizie subite e, affinché ciò avvenga, riporre assoluta fiducia in chi conduce gli interrogatori: devono cioè avere la certezza che le proprie dichiarazioni non rimarranno parola morta o che, peggio ancora, saranno usate contro di loro.

In Colombia l'elaborazione del passato rappresenta una sfida di proporzioni particolarmente rilevanti perché, sussistendo una situazione di conflitto, non è possibile garantire appieno la protezione della popolazione. Alcuni gruppi armati coesistono nella stessa comunità; vittime e colpevoli possono essere vicini di casa. Il risultato è che il passato continua a vivere nel presente. Nell'ambito dell'elaborazione del passato i colpevoli vengono perseguiti a livello giudiziario o – nel caso di reati meno gravi – aiutati a reintegrarsi nella società.

In Burundi, dove specialisti svizzeri aiutano lo Stato africano a condurre il dialogo con la società civile, la Svizzera sostiene gli sforzi volti alla costituzione di una commissione per la verità. Una condizione essenziale per superare con successo il passato è, in ogni caso, la volontà dello Stato di assolvere davvero questo compito. Negli Stati fragili si pone inoltre il problema del carente funzionamento della giustizia e

delle forze armate, oltre che dell'assenza di un controllo democratico.

Alla luce delle numerose richieste di assistenza ricevute nell'ambito dell'elaborazione del passato, il DFAE ha creato un'apposita task force interdipartimentale che segue l'impegno della Svizzera in loco e sviluppa iniziative multilaterali tese a elaborare il passato e a prevenire nuove atrocità.

---

#### SUCCESSI IN SENO ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Forte delle sue conoscenze specializzate e della pluriennale esperienza, la Svizzera ha contribuito a far inserire il tema dell'elaborazione del passato all'ordine del giorno delle organizzazioni internazionali. Nel 2011 il Consiglio dei diritti dell'uomo ha adottato una risoluzione che istituisce un Relatore speciale per la promozione della verità, della giustizia, delle riparazioni e delle garanzie di non ripetizione. Questa risoluzione si deve a un'iniziativa della Svizzera, il cui obiettivo è che questo nuovo mandato consenta agli Stati di ottemperare con maggiore efficacia ai propri obblighi, di dar voce alle vittime e di garantire il rispetto dei loro diritti.

---



# Lotta contro il commercio illegale di armi di piccolo calibro

Le armi leggere e di piccolo calibro rappresentano oggi una delle minacce più gravi per la sicurezza umana. Con iniziative diplomatiche, la Svizzera promuove l'adozione di norme internazionali incisive, atte a contrastare il traffico illegale di armi di piccolo calibro.

Anche se la maggior parte delle armi di piccolo calibro, che secondo le stime sarebbero circa 500 milioni, è detenuta dalle autorità, resta il pericolo che una parte finisca nelle mani di terroristi e criminali, con conseguenze gravissime. In base a una valutazione del Centro di competenza «Small Arms Survey» di Ginevra, ogni anno 700 000 persone muoiono a causa di lesioni da colpi sparati con pistole, pistole mitragliatrici o armi automatiche. Del resto, queste armi si ottengono facilmente, sono per lo più economiche e semplici da maneggiare, senza contare che il traffico illegale è un'attività redditizia.

Dopo la fine della Guerra Fredda, il problema del traffico illegale di armi è diventato uno dei temi principali della diplomazia multilaterale e la Svizzera ricopre un ruolo decisivo negli interventi internazionali a favore della prevenzione, repressione ed eliminazione del traffico illegale e dell'abuso di armi leggere e di piccolo calibro. Dopo che nel 2001, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sul tema delle armi di piccolo calibro, più di 150 Stati hanno adottato il Programma d'azione volto alla prevenzione, repressione ed eliminazione del traffico illegale, la Svizzera ha contribuito in modo determinante all'elaborazione di uno strumento che prende le mosse da tale programma e mira a facilitare l'identificazione e la tracciabilità di armi di piccolo calibro illegali. Con l'approvazione del documento da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, l'obbligo di contrassegnare le armi di piccolo calibro ha rappresentato un primo passo per portare alla luce i flussi di traffico e il mercato nero delle armi. L'Assemblea ha

inoltre raggiunto un accordo sulla definizione dei termini «armi di piccolo calibro» e «armi leggere», creando un presupposto fondamentale per tutte le successive negoziazioni.

Non si è tuttavia riusciti a rendere legalmente vincolanti questi documenti, che si limitano a essere dichiarazioni d'intenti politici (soft law) e risultano pertanto di più difficile applicazione. Nei successivi incontri si è peraltro rivelato complesso e arduo raggiungere un equilibrio tra interessi nazionali contrastanti e arrivare a un consenso tra gli Stati membri dell'ONU.

Nel 2006, in collaborazione con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PNUD), la Svizzera ha organizzato una Conferenza ministeriale sulla violenza armata e lo sviluppo e, con la contestuale approvazione della «Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo» (Geneva Declaration), ha raggiunto un obiettivo significativo: rafforzare a livello internazionale la consapevolezza degli effetti negativi per lo sviluppo economico e sociale che derivano dall'abuso delle armi leggere e di piccolo calibro e, quindi, dalla violenza sociale. Gli Stati firmatari si sono impegnati ad adottare misure concrete contro la fatale interazione fra violenza armata e sviluppo, con l'obiettivo di giungere entro il 2015 a una sensibile riduzione della violenza armata.

Attualmente più di 100 Governi sostengono la Dichiarazione di Ginevra e la Svizzera è a capo del comitato ristretto che guida l'attuazione della dichiarazione. Sia nel 2008 che nel 2011, la Confederazione ha anche ospitato le Conferenze d'esame sulla dichiarazione di Ginevra, durante le quali sono stati approvati i documenti finali che ratificano gli impegni finora assunti e motivano le successive linee d'azione.

Nel 2001, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha inoltre emanato un Protocollo addizionale contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, a integrazione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale che era stata approvata un anno prima con valore legalmente vincolante. La definizione degli standard minimi ha consentito di raggiungere un certo grado di armonizzazione tra gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati e ha reso più efficace la lotta contro la fabbricazione illecita e il traffico di armi.

*Una panchina costruita con armi di piccolo calibro in Mozambico.*



# 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 cosiddetta Riunione specifica sul Burundi della Commissione di consolidamento della pace dell'ONU. Con il suo intervento, la Svizzera vuole favorire l'instaurazione di una pace duratura nel Paese.



## BURUNDI

Il Burundi, situato nell'Africa Orientale, è uno dei Paesi più piccoli e poveri del continente e, con i suoi 8,6 milioni di abitanti, presenta un'alta densità abitativa.

Poiché quasi la metà dei processi di pace fallisce nei primi cinque anni dopo il cessate il fuoco, per garantire una pace duratura è necessario che le misure in atto proseguano anche dopo la fine delle violenze. Nel periodo critico successivo a un accordo, la Commissione dell'ONU ha il compito di mobilitare l'attenzione della comunità internazionale e di proporre strategie adeguate per il consolidamento della pace e la ricostruzione al termine di un conflitto.

In Burundi, dalla contrapposizione tra le etnie Hutu e Tutsi è scaturita una violenta guerra civile che, stando alle stime, ha provocato oltre 300 000 vittime. I colloqui di pace, avviati tra le parti in conflitto nel 1998, sono sfociati in un trattato di pace (Accordi di Arusha) concluso nel 2000, alla cui conclusione ha contribuito anche la Svizzera mediante i servizi di un mediatore e costituzionalista. In collaborazione con l'organizzazione non governativa «Initiatives et Changement», la Svizzera è riuscita a instaurare un dialogo con l'organizzazione dei ribelli Hutu delle FNL (Forces Nationales de Libération) e a coinvolgerla nel processo di pace, convincendo infine i ribelli a deporre le armi. Solo con la partecipazione delle FNL si è giunti a una pace tra tutte le parti coinvolte.



*A Bujumbura, nel Burundi, la guerra ha cambiato la vita di numerose persone.*

La Svizzera ha altresì favorito la trasformazione del movimento dei ribelli in un partito politico. I partiti di opposizione, che avevano boicottato le elezioni del 2010, hanno accusato il Governo vincitore di aver manipolato il processo elettorale e commesso violazioni dei diritti dell'uomo. È pertanto venuta meno la fiducia nel processo democratico e la classe politica non si è dimostrata disponibile al compromesso.

Questi eventi hanno messo in evidenza che la democrazia non si esaurisce in un processo elettorale. Per questo motivo, la Svizzera continua a favorire il dialogo tra i partiti politici e incoraggia il processo di analisi dei crimini di guerra allo scopo di facilitare la riconciliazione tra i diversi gruppi etnici, promuovendo inoltre i controlli sulle armi leggere e di piccolo calibro.

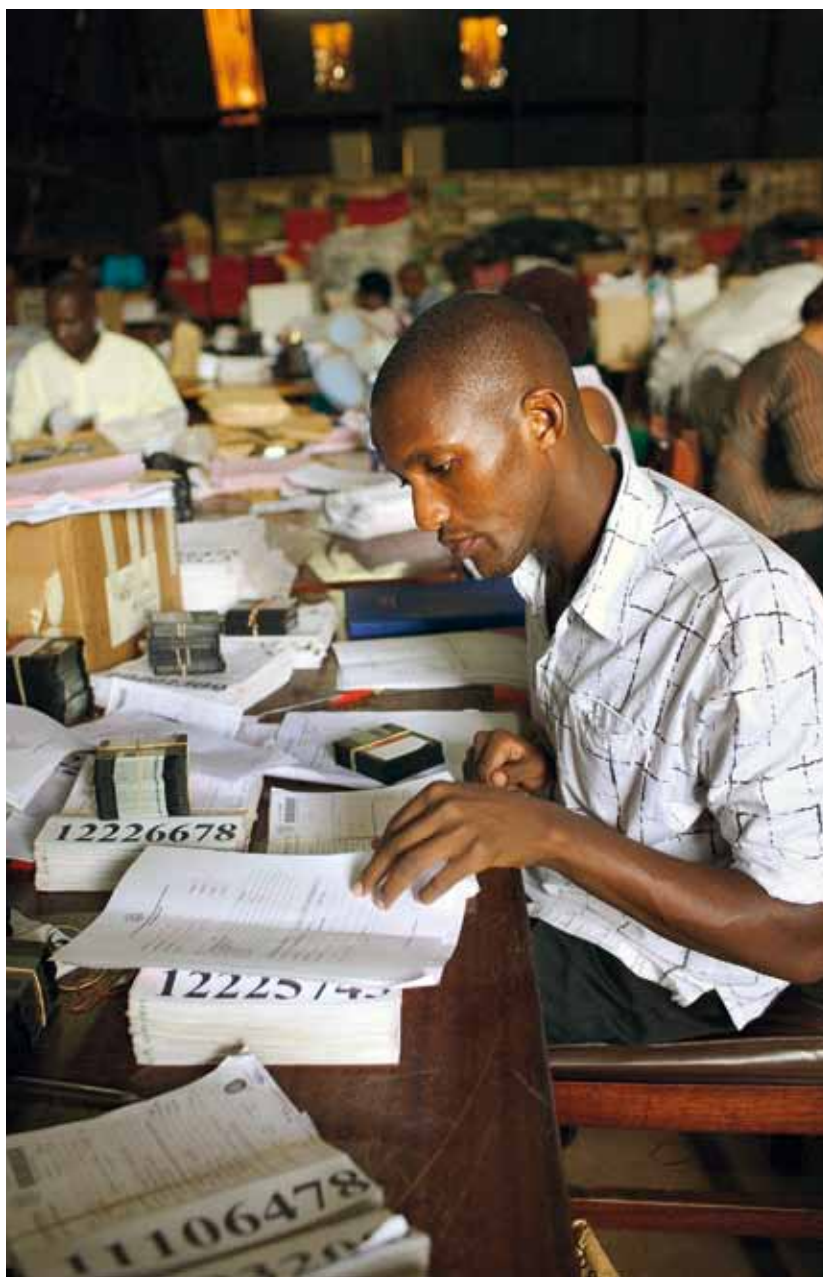
È anche grazie al suo contributo che il Burundi può oggi dichiararsi libero da mine ai sensi della Convenzione di Ottawa sul divieto delle mine antipersona. Al momento, la Svizzera è rappresentata in loco anche da un consulente per la sicurezza umana.

Il processo di consolidamento della pace in Burundi non si è ancora concluso. Permangono anzi seri problemi, come le gravi carenze a livello di governance e rispetto dei diritti dell'uomo, nonché criminalità, impunità e corruzione. L'intervento della Svizzera si concentra sul rispetto degli standard in materia di diritti dell'uomo e dei principi dello Stato di diritto, per esempio tramite il supporto fornito alla Commissione nazionale per i diritti dell'uomo, istituita nel 2011, e a organizzazioni della società civile, la cui missione è segnalare le violazioni e proporre al Governo soluzioni costruttive.

La Svizzera presiede anche la Riunione specifica dell'ONU per il consolidamento della pace in Burundi, che mette a disposizione una piattaforma di dialogo con il Governo locale e informa il Consiglio di sicurezza dell'ONU sui progressi compiuti, intervenendo inoltre a favore della reintegrazione economica e sociale degli ex-combattenti e delle loro famiglie e a sostegno dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo.

# Pool di esperti svizzeri per la promozione civile della pace

Contribuire alla creazione del nuovo Stato di diritto cosovaro a Pristina, monitorare le elezioni in Russia e sostenere la polizia in Liberia con le proprie competenze specifiche sono solo tre dei settori nei quali gli esperti svizzeri mettono a disposizione della comunità internazionale le proprie conoscenze nel campo della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo.



*A Kampala, in Uganda, elettori ed elettrici vengono registrati in vista di un'imminente consultazione elettorale.*

Con l'istituzione del Pool di esperti nel 2000, la Svizzera ha risposto alla crescente domanda internazionale di esperti nell'ambito della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo. Dopo la fine della Guerra Fredda e con la Guerra dei Balcani ci si è accorti che, per garantire una pace duratura e ricostruire i Paesi distrutti dalla guerra, servono soprattutto le conoscenze specialistiche dei civili.

Da allora, la domanda di esperti è cresciuta costantemente. Gli esperti forniscono consulenza alle autorità e alle istituzioni locali, contribuiscono alla costruzione delle strutture statali, sostengono le missioni di pace internazionali, le elezioni e partecipano agli sforzi della comunità internazionale volti alla promozione della pace e dei diritti dell'uomo.

Tra i principali partner del Pool figurano le Nazioni Unite (ONU), l'Unione Europea (UE) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Dopo essere stati reclutati tramite il Pool, gli esperti vengono impiegati da queste organizzazioni in sede o sul campo, ad esempio in una missione dell'ONU in un Paese africano o su incarico dell'UE nei Balcani. L'ambasciatrice Heidi Tagliavini ha guidato la missione degli osservatori elettorali dell'OSCE in Russia durante le elezioni presidenziali del 2012 e le elezioni parlamentari del 2011 (cfr. pag 24).

Gli esperti lavorano anche per organizzazioni come la «Commissione internazionale contro l'impunità in Guatemala» (CICIG) o la «Presenza internazionale temporanea a Hebron» (TIPH): su incarico delle autorità palestinesi e israeliane, gli esperti svizzeri, insieme a contingenti di altri cinque Paesi, asservano la situazione della popolazione palestinese a Hebron.

Gli esperti sono impiegati anche nell'ambito delle relazioni bilaterali e lavorano per le ambasciate svizzere come Human Security Advisers (consulenti della sicurezza umana).

## INFORMAZIONI SUL POOL DI ESPERTI

Ogni anno circa 200 esperti civili con specializzazioni diverse prestano servizio per periodi più o meno lunghi in più di 30 Paesi, per metà come osservatori elettorali. In media vengono impiegate circa 90 persone contemporaneamente, tra cui un 40 per cento di donne.

Gli incarichi si orientano ai principali obiettivi geografici e tematici della Svizzera nel settore della sicurezza umana, tra i quali la mediazione e la facilitazione in materia di trattati di pace, la costruzione dello Stato, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il diritto internazionale umanitario, le elezioni e l'elaborazione del passato.

## FORMAZIONE E PERFEZIONAMENTO

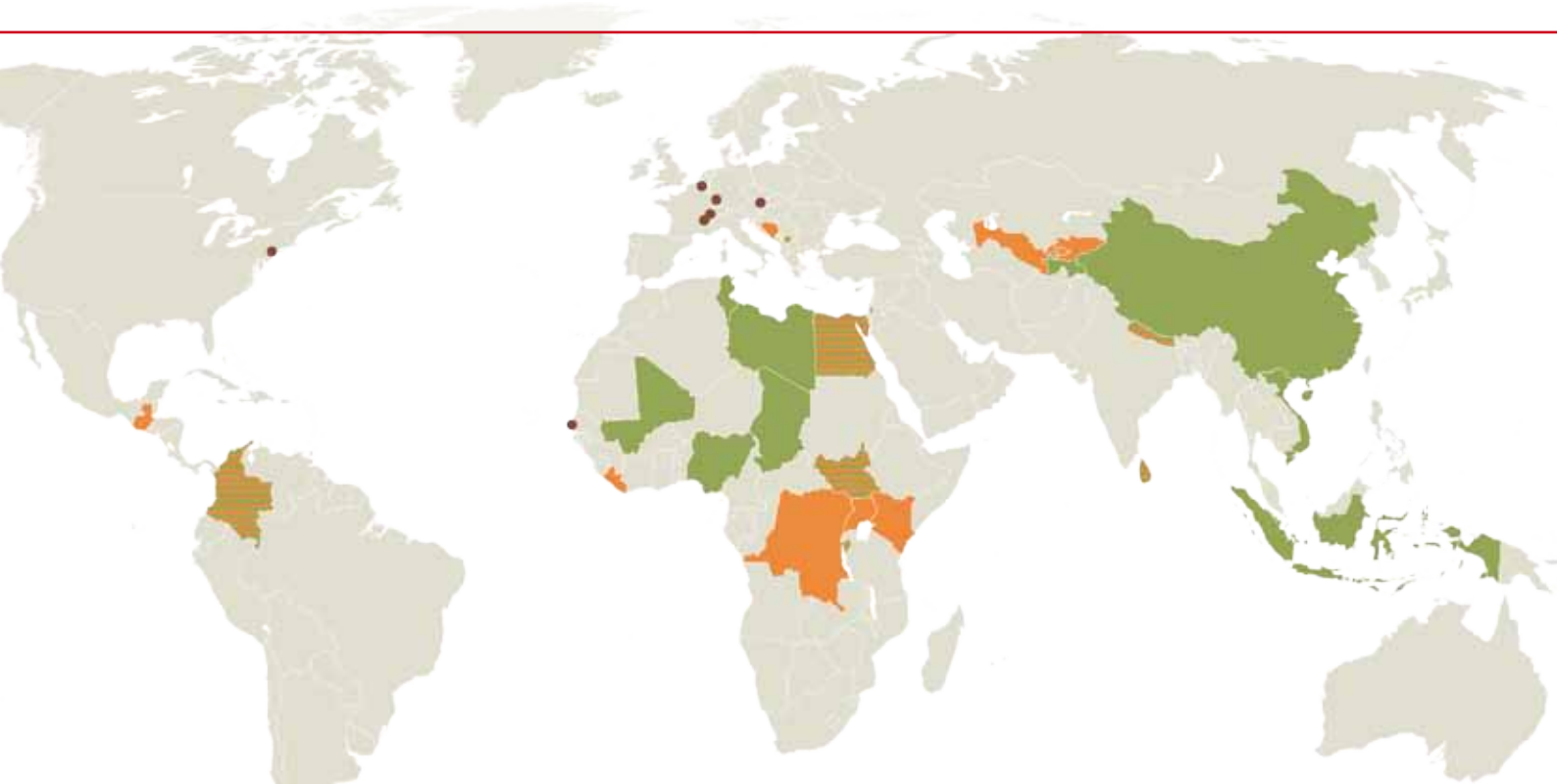
Come comportarsi a un checkpoint? Quali sono gli strumenti di promozione della pace delle Nazioni Unite? Come si può ridurre il rischio di mine in un intervento sul campo? In collaborazione con partner esterni, la Divisione Sicurezza umana (DSU) offre corsi di formazione e perfezionamento: il corso base di due settimane introduce i nuovi esperti alle attività a favore della pace e dei diritti dell'uomo, mentre i corsi di perfezionamento riguardano temi quali la mediazione, l'elaborazione del passato e la gestione delle missioni.

Il Pool di esperti finanzia ogni anno diversi posti di tirocinio presso le Nazioni Unite per neolaureati o persone con una breve esperienza di lavoro in ambito internazionale. La Svizzera sostiene inoltre la formazione e il perfezionamento degli esperti locali nelle zone di crisi, come in Africa presso l'«Ecole de Maintien de la Paix in Mali» (EMP) e l'«International Peace Support Training Centre» (IPSTC) in Kenia.

Ulteriori informazioni:

[www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/peace/peac/confre/sep.html](http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/peace/peac/confre/sep.html)

[www.civpol.ch/civpol/it/home.html](http://www.civpol.ch/civpol/it/home.html)



### MISSIONI PRESSO LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI CENTRALI

New York (UN)  
Dakar (UNOWA/UNOHCHR)  
Lione (INTERPOL)  
Bruxelles (EU)  
Ginevra (UNOHCHR/JRR)  
Strasburgo (CoE)  
Vienna (UNODC/OSCE)

### MISSIONI PRESSO LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Guatemala (CICIG)	Egitto (UNDP)
Colombia (UNOHCHR)	Sudan del Sud (UNMISS)
Liberia (UNMIL)	Burundi (BNUB)
Bosnia-Erzegovina (State Court)	Uganda (UNOHCHR)
Kosovo (UNDP/EULEX/ICO)	Kenia (UNPOS)
Repubblica democratica del Congo (MONUSCO)	Uzbekistan (UNODC)
Territori palestinesi occupati (TIPH)	Kirghizistan (OSCE)
	Nepal (UNHCR)
	Sri Lanka (UNDP)

### MISSIONI PER PROGRAMMI BILATERALI

Mali	Burundi
Nigeria	Territori palestinesi occupati
Tunisia	Tagikistan
Colombia	Cina
Libia	Nepal
Ciad	Sri Lanka
Kosovo	Indonesia
Egitto	Vietnam
South Sudan	

### ABBREVIAZIONI

BNUB: UN Office in Burundi  
CICIG: International Commission against impunity in Guatemala  
CoE: Council of Europe  
EULEX: European Union Rule of Law Mission  
ICO: International Civilian Office  
INTERPOL: Organisation Internationale de Police Criminelle/International Criminal Police Organization

JRR: Justice Rapid Response  
MONUSCO: UN Organisation Stabilization Mission in the DR Congo  
NATO: North Atlantic Treaty Organization  
OSCE: Organisation for Security and Cooperation in Europe  
TIPH: Temporary International Presence in the City of Hebron  
UNDP: UN Development Programme  
UNHCR: UN High Commissioner for Refugees

UNMIL: UN Mission in Liberia  
UNMISS: UN Mission in South Sudan  
UNODC: UN Office on Drugs and Crime  
UNOHCHR: UN Office of the High Commissioner for Human Rights  
UNPOS: UN Political Office for Somalia  
UNOWA: UN Office West Africa

## Al servizio della pace e della sicurezza

Il Pool di esperti per la promozione civile della pace del DFAE conta circa 90 membri attivi con diverse funzioni in vari Paesi. Tre esperti raccontano il proprio lavoro.



**PATRICIA PFISTER, 38 anni, sociologa, consulente, di Oron-la-Ville**

Dal gennaio del 2012 sono in missione per un anno in Cisgiordania come responsabile della divisione ricerca, analisi e informazione (RAI) del «Temporary International Presence in Hebron» (TIPH). Tra i compiti della RAI rientra la redazione di rapporti e raccomandazioni, che vengono regolarmente trasmessi al Governo israeliano, alle autorità palestinesi e ai sei Stati membri del TIPH. Questi documenti risultano cruciali per l'analisi della situazione della popolazione palestinese a Hebron e favoriscono il dialogo con le parti coinvolte, ma è molto importante che siano redatti in modo imparziale e oggettivo. Ritengo che la mia esperienza e la buona reputazione della Svizzera mi siano utili per questo compito.

Le mie giornate trascorrono tra una riunione e l'altra, durante le quali si discute del lavoro quotidiano, di documenti, della gestione e dell'organizzazione della missione, nonché di incontri con i partner locali e internazionali. Queste esperienze sono molto istruttive, imparo ogni giorno qualcosa di nuovo, per esempio sul conflitto israelo-palestinese, sulla gestione del personale e sulle competenze diplomatiche, ma anche sulla vita in una sorta di «universo chiuso» con persone di diverse culture, con differenti metodi di lavoro e motivazioni.

Desidero operare anche in futuro nel settore della sicurezza umana, perché è in sintonia con i miei obiettivi personali, la mia formazione e la mia esperienza professionale in vari contesti.



**DAVID ROSSET, 38 anni, agente di polizia, consulente di polizia, di Losanna**

Dal gennaio del 2012 presto servizio presso la missione UNMISS (United Nations Mission in the Republic of South Sudan), dove assisto i vertici della polizia sud sudanese (South Sudan Police Service, SSPS) nel processo di riforma e riorganizzazione del loro servizio. Opero in stretto contatto con tutti gli attori (la UNMISS, il gruppo di lavoro dell'ONU, i donatori) e li sostengo nelle diverse fasi del progetto.

La SSPS sta ancora attraversando una fase di transizione e di riforma interna, pertanto è estremamente importante che il Governo sud sudanese riceva assistenza per poter migliorare l'applicazione della legge, arginare la violenza e la criminalità e garantire la protezione della popolazione civile. Per questo motivo, quando si è presentata la possibilità di lavorare nel Sud Sudan, mi sono subito candidato come consulente civile di polizia per la Svizzera. In passato avevo già frequentato diversi corsi di formazione del Pool di esperti relativi al comando delle forze di polizia dell'ONU, a progetti di sviluppo della polizia, alla decentralizzazione amministrativa e alla prevenzione dei conflitti.

Il Sud Sudan deve affrontare molti problemi. Lavorare in questo nuovo Paese è ogni giorno una grande sfida, anche perché mancano i servizi di base e il pericolo di una ripresa del conflitto rimane latente. Non sempre la polizia è in grado di fornire servizi di qualità, a causa di gravi difficoltà legate alla carenza infrastrutturale, allo scarso livello di formazione, all'alto tasso di analfabetismo, al malfunzionamento delle stazioni di polizia e ai numerosi ostacoli burocratici, che impediscono un'efficiente attuazione delle priorità operative. Tuttavia, lavorare in stretta collaborazione con colleghi nazionali e internazionali e contribuire a potenziare le capacità di queste istituzioni è un'esperienza che mi arricchisce molto.



**ROMAN HUNGER, 41 anni, giurista, consulente militare, di Küsnacht.**

L'Assemblea generale dell'ONU, con sede a New York, è uno dei sei principali organi delle Nazioni Unite. Il mio ruolo di consulente per il disarmo e la promozione della pace presso la Presidenza mi consente di svolgere un lavoro appassionante e impegnativo, che nella sua sostanza politica (globale), è anche di grande attualità e comprende un'ampia gamma di attività politiche e procedurali inerenti al funzionamento dell'Assemblea generale. Avere un rappresentante in seno alla Presidenza offre molti vantaggi, perché permette di individuare tempestivamente le attività dell'Assemblea generale dell'ONU, che possono avere importanza anche per la Svizzera, e di influenzare e sfruttare le priorità presidenziali. La comunicazione con i colleghi svizzeri del settore è pertanto intensa e assicura un flusso continuo di informazioni e conoscenze.

Questo è il mio secondo incarico in qualità di membro del pool di esperti. Il primo mi ha portato per tre anni in Nepal, dove ho lavorato come coordinatore speciale e direttore supplente del Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Pace e il Disarmo in Asia e nel Pacifico. In precedenza sono stato responsabile nel settore del disarmo e della promozione della pace all'interno della rappresentanza permanente della Svizzera presso l'ONU.

# «Umorismo e umanità sono ingredienti essenziali»

L'ambasciatrice Heidi Tagliavini, durante la sua trentennale carriera al servizio della Svizzera in qualità di mediatrice nei conflitti e responsabile delle osservazioni elettorali, si è conquistata un'eccellente fama in tutto il mondo. Organizzazioni internazionali hanno nominato la diplomatica basilese alla guida di difficili missioni.



**Heidi Tagliavini, alla luce dei processi di transizione democratica alla fine degli anni 1980, l'osservazione elettorale internazionale ha assunto grande importanza. Quale effetto hanno queste missioni nei Paesi interessati?**

Le oltre 250 osservazioni elettorali condotte in questi anni hanno permesso di raccogliere molte esperienze. In seguito alla dissoluzione dell'Unione sovietica queste missioni si sono svolte soprattutto nei Paesi dell'ex blocco orientale e nell'area dei Balcani, mentre attualmente hanno luogo sempre più spesso anche nei Paesi occidentali, sebbene in queste aree il processo elettorale non sia oggetto di contestazioni da parte della popolazione. Anche la Svizzera è stata sotto osservazione e, tra le altre cose, le è stato raccomandato di garantire la trasparenza dei finanziamenti ai partiti. I team di osservatori elettorali internazionali si adoperano per intercettare eventuali manipolazioni e irregolarità nell'iter elettorale al fine di consolidare la fiducia nel processo di transizione a regimi democratici. Ecco perché rivestono una funzione di primaria importanza.

**Come ha vissuto queste missioni?**

Di norma una missione dura dai due ai tre mesi, a seconda che sia previsto o meno un secondo turno di scrutinio. L'ODIHR (cfr. riquadro) è un gruppo di persone, tra le quali giuristi, esperti elettorali, esperti politici, specialisti dei media ed esperti in statistica provenienti da diversi Paesi OSCE, chiamato a monitorare l'iter elettorale. A queste persone si aggiungono fino a 60 osservatori di lungo periodo, incaricati di seguire e analizzare il processo elettorale in diverse sedi dislocate nel rispettivo Paese. L'obiettivo della missione è di esaminare le leggi elettorali, la situazione politica e le campagne elettorali nei media e assicurarsi che tutti i candidati o i partiti ricevano un trattamento paritario e vengano garantite la libertà di riunione e di stampa, ecc. Tra i loro compiti rientra anche il monitoraggio del funzionamento dell'amministrazione elettorale a livello nazionale. Durante tutte le elezioni riveste un ruolo di primaria rilevanza la cooperazione con le commissioni elettorali a tutti i livelli. Gli esiti delle osservazioni vengono resi noti in una prima dichiarazione ancora prima dell'andata delle urne.

Gli osservatori di breve periodo si mettono all'opera solo alla vigilia delle elezioni ed esaminano attentamente la procedura di voto nei rispettivi locali. Spetta a loro il compito di verificare che l'ambiente adibito alle elezioni sia opportunamente predisposto, che le schede elettorali siano pronte all'uso, che le elezioni avvengano nel complesso secondo gli standard stabiliti e che non vi siano irregolarità. Le dichiarazioni delle missioni internazionali di osservazione elettorale si basano sui riscontri di questi team. Il giorno dopo le elezioni, la missione pubblica un primo rapporto provvisorio sullo svolgimento delle votazioni. Due mesi dopo, nel rapporto finale, vengono rese note le raccomandazioni.

**In quale fase della procedura elettorale si verificano le irregolarità più gravi?**

Si constatano scorrettezze in tutte le fasi. Tuttavia i brogli più seri si hanno per lo più dopo la chiusura dei seggi, al momento dello spoglio e della trasmissione dei verbali alla commissione di grado immediatamente superiore. Nonostante la presenza delle telecamere e degli osservatori elettorali spesso lo spoglio dei voti viene eseguito con modalità scorrette e talvolta molto



irregolari. Ciò avviene a causa della mancanza di professionalità o intenzionalmente, spesso per timore che il risultato non corrisponda alle aspettative di candidati potenti. Durante l'intero processo elettorale deve essere garantita la trasparenza, tuttavia gli osservatori e le osservatrici elettorali non hanno accesso a tutto. Vigè inoltre una norma secondo la quale le commissioni elettorali devono essere assolutamente indipendenti dalle autorità a tutti i livelli.

**È stata alla guida di missioni di osservazione elettorale in Russia e in Ucraina. A suo avviso oggi questi Paesi hanno fatto passi avanti nel processo di transizione verso regimi democratici?**

L'Unione sovietica si è dissolta solo 20 anni fa. Una vera democrazia non si crea in un batter d'occhio; il cambiamento di mentalità necessario a questo fine presuppone tempi piuttosto lunghi ed è tutt'altro che indolore. Tuttavia va detto che i politici di questi Paesi accolgono di buon grado gli osservatori elettorali, la cui presenza legittima la loro eventuale elezione. L'Ucraina ne è un esempio: Wiktor Janukowytsch, la cui vittoria elettorale nel 2005 era stata contestata per massiccia frode elettorale, cinque anni più tardi ha voluto dimostrare di poter essere eletto anche con mezzi legittimi. Anche per questo motivo si riconosce alle osservazioni elettorali un importante ruolo, in quanto spingono i Paesi a garantire una certa correttezza nello svolgimento delle elezioni. I politici parlano spesso di elezioni «corrette e democratiche», tuttavia ciò non corrisponde all'uso linguistico dell'ODIHR. Cosa significano le parole «libertà e correttezza»? La missione definisce pertanto solo gli standard internazionali soddisfatti ai sensi della Convenzione di Copenhagen.

**Nel 1995 è stata inviata per un anno in Cecenia durante la guerra. Era l'unica donna all'interno di un gruppo di assistenza dell'OSCE formato da sei persone. Come ha vissuto questa missione?**

Assistere a come la lunga convivenza pacifica di un popolo, nonostante la sua tragica storia plurisecolare, veniva sconvolta dall'improvviso scoppio della guerra è stata un'esperienza scioccante. Vedere con i propri occhi persone morire intorno a sé e sperimentare la distruzione totale rappresenta uno stress emotivo cui non siamo abituati. Il pericolo di morire accompagna la vita di tutti i giorni. Una volta siamo stati attirati in un villaggio per lavorare con la gente del posto. Poco dopo il nostro arrivo sono state incendiate tutte le case e noi ci trovavamo lì nel bel mezzo. Prima delle elezioni per il rinnovo della Duma (elezioni parlamentari in Russia) del dicembre 1995 mi trovavo a Groznyj nelle immediate vicinanze dell'edificio governativo, quando scoppiò una bomba che causò la morte di 60 persone. Senza dubbio questo attacco era stato sferrato contro la popolazione a scopo intimidatorio. Esperienze di questo tipo rendono molto vulnerabili.

**Quali insegnamenti sulla prassi di negoziazione ha tratto da quest'esperienza?**

Mi sono innanzitutto resa conto di quanto sia difficile condurre trattative tra parti in estremo contrasto tra

loro, ma anche di come sia possibile superare le difficoltà. Spesso ci si accapiglia su ogni singola parola. Nei testi degli accordi ho cercato sempre formulazioni che potessero essere accettate da tutti. Ho semplicemente evitato termini come ad esempio «terroristi» per via delle loro inevitabili conseguenze giuridiche. Anche parlare di «rifugiati» anziché di «profughi interni» può rendere vano ogni genere di negoziazione. In secondo luogo i mediatori non devono mai accontentare solo una parte, a meno che la controparte non sia la sola responsabile di una grande sofferenza inflitta alla popolazione. Spesso le parti si comportano come i bambini di fronte a una torta: insistono sulla parità di trattamento ma hanno pretese eccessive: indipendenza o non se ne fa nulla! In terzo luogo occorre definire le regole del gioco: le parti non possono screditarci reciprocamente, il tempo concesso a entrambe deve essere limitato e certe parole sono tabù. Il clima in cui avviene la negoziazione dovrebbe consentire a tutti di tutelare i propri interessi e di manifestare la propria frustrazione, sempre mantenendo un atteggiamento rispettoso nei confronti della controparte. Il mediatore deve essere assolutamente imparziale e obiettivo, deve intervenire nella trattativa in maniera molto aperta, tuttavia deve avere ben chiaro il suo obiettivo. Spesso ci si trova di fronte alla rottura di una tregua, a massacri raccapriccianti e alla distruzione. In questi casi i mediatori dovrebbero aver già redatto un possibile accordo contenente obblighi vincolanti, lasciando al contempo spazio a una certa flessibilità. Il compito più arduo resta comunque riuscire a portare le parti al tavolo delle trattative. Un clima improntato alla buona volontà si lascia creare solo se si gode della fiducia necessaria, si dimostra di dare ascolto a entrambe le parti e si è sempre disponibili.

**Quali caratteristiche personali l'hanno aiutata a imporsi nelle trattative?**

Mi rivolgo alle parti nella loro lingua perché apprezzano quando ci si sforza di comprendere il loro Paese, la loro cultura e la loro storia. Inoltre cerco sempre un contatto visivo in modo da comunicare loro un coinvolgimento emotivo. Cerco di stare sulle mie e al contempo non mi faccio mettere i piedi in testa. Spesso ho dovuto oppormi con forza. Probabilmente le donne sono più pazienti e comprensive, ma devono anche sapersi difendere. E poi rido con loro. Umorismo e umanità sono ingredienti essenziali. Anche il capo più supremo, colpevole di aver compiuto una determinata azione, di solito ha vissuto esperienze traumatiche e vuole essere considerato prima di tutto come un uomo. I mediatori devono cercare il dialogo con tutte

---

**I CRITERI DI COPENHAGEN**

L'osservazione elettorale è una tematica di ampio respiro con profonde ripercussioni. I compiti sono solidamente definiti sul piano metodologico. Fungono da fondamento i cosiddetti criteri di Copenhagen, sottoscritti da tutti gli Stati membri dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) negli anni 1990. In occasione delle elezioni presidenziali i Paesi hanno l'obbligo di invitare una delegazione dell'ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) incaricata di assistere alle votazioni.

---

le parti in conflitto se vogliono ottenere dei progressi. Non è possibile formulare alcun *modus vivendi* se non si coinvolgono tutte le parti aventi un ruolo determinante nel conflitto. Qualità come integrità, credibilità, flessibilità e perseveranza sono imprescindibili. E la lista potrebbe continuare a discrezione. Infine i mediatori devono saper fare i conti anche con gli insuccessi.

**Guardando ora ai decenni passati ritiene che la sicurezza umana sia migliorata?**

Negli ultimi decenni abbiamo fatto grandi passi avanti sul fronte del diritto internazionale pubblico. Oggi i criminali di guerra possono essere perseguiti e condannati. Il Tribunale per crimini di guerra e la Corte penale internazionale dell'Aia si muovono nella direzione giusta poiché dimostrano che nessuno può fomentare una guerra, perpetrare massacri o arruolare bambini come soldati e rimanere impunito. Ma quello della sicurezza umana è un argomento molto sfaccettato e la questione vera è come sia possibile garantirla in modo duraturo.

**Come ha vissuto il ruolo delle comunità e delle organizzazioni internazionali?**

La sofferenza della popolazione in caso di guerra o di violenza è opprimente a tal punto da giustificare qualsiasi tentativo di risoluzione pacifica delle ostilità anche se l'intervento non rappresenta la soluzione ideale. Il coinvolgimento in loco per alleviare le pene è assolutamente fondamentale. In quest'ambito il ruolo del CICR (Comitato internazionale della Croce Rossa), con le sue regole particolari e la discrezione che caratterizza le sue procedure, assume un'importanza sempre maggiore. I capi di Stato, messi al bando a livello internazionale, spesso non consentono più al personale umanitario di altri Paesi o organizzazioni internazionali di entrare nel proprio territorio, tuttavia sono accolte con favore le azioni di soccorso del CICR in quanto il comitato opera garantendo totale riservatezza.

**Guardando alla sua carriera quali eventi ricorda con particolare piacere?**

Sicuramente il crollo dell'Unione sovietica, in quanto ero sul posto quando è successo. Di grande effetto è stata anche l'esposizione Tinguely nell'aprile del 1990 a Mosca, dunque nel pieno della fase di radicale cambiamento. Avevo contribuito all'organizzazione della mostra a Mosca, Jean Tinguely e il suo team vivevano da me. Non potrò mai dimenticare la sua opinione tutt'altro che velata sul regime.

Ricordo come un evento straordinario anche l'avvio delle relazioni diplomatiche con i nuovi Paesi dell'Asia centrale e del Caucaso. Questa missione mi ha portato complessivamente in dieci nuovi Stati indipendenti. Dopo la lunga esperienza in Cecenia e un periodo di permanenza in Bosnia in qualità di ambasciatrice, sono stata chiamata alla guida di una missione di osservazione militare dell'ONU in Georgia con oltre 400 collaboratori. Ho dovuto dirigere questa missione e avviare il processo di pace in condizioni di sicurezza precarie. L'incarico è risultato quanto mai arduo, ma anche molto istruttivo.

Il compito forse più complicato che ho dovuto affrontare durante la mia carriera è stata la risoluzione della guerra in Georgia su mandato dell'UE. Dovevo infatti valutare se un attacco era legittimo in determinate circostanze o se il riconoscimento internazionale dell'indipendenza dichiarata dall'Abkhazia e dall'Ossezia del Sud fosse da considerarsi corretto sotto il profilo del diritto internazionale. Le fonti materiali scarseggiavano, il tempo a disposizione era ridotto (nove mesi) e le parti facevano pressione. Un incarico di questo tipo va accettato solo se si conosce molto bene la situazione e si è pertanto in grado di valutare cosa è giusto e cosa è sbagliato. Il rapporto finale contava oltre 1000 pagine. Ho fatto il possibile per eliminare ogni errore, in quanto le parti amano cavillare su ogni singola imprecisione rendendo così vani mesi di lavoro. Ho letto con attenzione il rapporto e le traduzioni allegate per ben tre volte. Il fatto che sia stato accolto sia in Russia che in Georgia è stato un successo.

**Che consigli si sente di dare ai suoi giovani colleghi e colleghe che intendono intraprendere la carriera della mediazione?**

Porto il massimo rispetto per tutti i tentativi di appiattamento dei conflitti. In questi casi è fondamentale conoscere in profondità i retroscena e i fatti ed essere in grado di valutare le circostanze. Sono poi necessari molti mesi prima di essere riconosciuti e accettati come autorità. Solo quando i miei conoscenti e i miei amici mi hanno chiesto per quale motivo avessi scelto di lavorare come mediatrice in contesti difficili ho raggiunto la consapevolezza che mi ero assunta l'impegno morale di eseguire un mandato nel migliore dei modi per contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle persone. Non è per niente facile stare a guardare come certe persone vivono nella miseria o come perdono la vita a causa della violenza. Perché loro e non noi? Questa domanda mi scombussola lo stomaco ancora oggi. Se manca lo slancio morale sarebbe bene evitare di assumersi questi compiti.

---

**30 ANNI AL SERVIZIO DELLA SVIZZERA**

Heidi Tagliavini ha studiato filologia a Ginevra e a Mosca. Nel 1982 è entrata nel servizio diplomatico del DFAE. Dopo aver lavorato a Berna, in Perù, a Mosca, a L'Aia e nella veste di ambasciatrice a Sarajevo, è stata impegnata per conto dell'OSCE e dell'ONU in delicate missioni nel Caucaso, nel 1995 in Cecenia e nel 1998 in Georgia in qualità di direttrice aggiunta della missione d'osservazione dell'ONU. Nel 1999 è stata nominata ambasciatrice e responsabile della Divisione politica IV del DFAE. Nel 2000 è stata rappresentante personale del Presidente austriaco dell'OSCE per le missioni nel Caucaso. Dal 2002 al 2006 ha coordinato la missione di osservazione dell'ONU in Georgia in qualità di incaricato speciale del segretario generale dell'ONU e di capomissione. Nel 2008 l'UE le ha assegnato la direzione della commissione d'inchiesta sulla guerra russo-georgiana per l'annessione dell'Ossezia del Sud. Nel gennaio 2010 ha guidato la missione OSCE/ODIHR finalizzata all'osservazione delle elezioni presidenziali in Ucraina e nel 2011 e 2012 ha presieduto l'osservazione elettorale in occasione delle elezioni per il rinnovo della Duma e le votazioni presidenziali in Russia. Heidi Tagliavini conosce otto lingue e ha pubblicato svariati articoli e libri. Nel 2010 le è stata conferita la laurea honoris causa dalle Università di Basilea e di Berna per i meriti conseguiti nella veste di diplomatica in contesti di crisi, riconosciuta a livello internazionale per il suo contributo al mantenimento della pace e alla risoluzione delle ostilità nel Caucaso.

---



# POLITICA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il rispetto e il rafforzamento dei diritti dell'uomo sono al centro della politica svizzera. Gravi violazioni di tali diritti, infatti, non solo mettono a repentaglio la stabilità e la sicurezza, ma pregiudicano anche il benessere economico degli Stati, minandone di conseguenza lo sviluppo.

Le questioni inerenti ai diritti dell'uomo sono pertanto sistematicamente integrate in tutte le consultazioni politiche della Svizzera. La politica in materia di diritti dell'uomo interessa senza eccezioni ogni singolo settore della politica del nostro Paese: non sono assolutamente ammesse «zone franche» in cui i diritti dell'uomo non hanno valenza, né nella politica estera, né in quella di sicurezza, né in qualsiasi altro ambito politico. E il buon esempio va dato in casa propria, esattamente come fa la Svizzera sottoponendosi agli strumenti di controllo della comunità internazionale finalizzati a monitorare e verificare il rispetto dei diritti dell'uomo.

La Svizzera offre servizi di consulenza ad altri Stati interessati a migliorare la situazione dei diritti dell'uomo,

organizzando progetti di scambio in settori quali le condizioni di detenzione, la protezione delle minoranze, la violenza contro le donne o la libertà di espressione. Attraverso mozioni, interventi e prese di posizione pubbliche in seno a commissioni internazionali, come il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, la Svizzera si adopera per la messa a punto di condizioni quadro atte a contrastare e a prevenire le violazioni dei diritti dell'uomo. Importanti successi sono stati registrati, ad esempio, in relazione alla lotta contro la pena di morte o alla responsabilità delle aziende private nel garantire il rispetto dei diritti dell'uomo. Attraverso commissioni di esperti, seminari e pubblicazioni, la Svizzera promuove su scala mondiale le conoscenze specialistiche in quest'ambito.

Fermo restando che il fulcro della democrazia preventiva è una politica dei diritti umani fondata sul dialogo e sulla cooperazione, laddove non sia possibile proteggere i cittadini da violazioni dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali occorre esercitare una forte pressione a livello internazionale.

# Intervento multilaterale per i diritti dell'uomo

La promozione dei diritti dell'uomo è uno degli obiettivi chiave della politica estera svizzera. In cooperazione con altri Stati e organizzazioni, nonché con iniziative diplomatiche proprie, la Svizzera sostiene l'elaborazione di norme internazionali per la protezione delle vittime e dei gruppi particolarmente vulnerabili.



*I cittadini, non solo quelli del Cairo, in Egitto, lottano a ragione per i loro diritti.*

## OSCE

L'OSCE definisce la sicurezza non solo sul piano dell'intervento militare o della polizia, ma anche su quello dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto, della democrazia, dell'economia e dell'ambiente. Ne fanno parte tutti gli Stati europei, gli Stati nati dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, gli Stati Uniti e il Canada. L'Organizzazione mette a disposizione anche mediatori e aiuta a migliorare la cooperazione tra regioni limitrofe in Asia, Medio Oriente e Nord Africa e in seno alla società civile.

Tutelare gli individui dalle violazioni dei diritti è compito della politica svizzera in materia di diritti dell'uomo, che mira a creare in tutto il mondo le premesse per impedire l'oppressione, l'arbitrio e lo sfruttamento. A tal fine la Svizzera lavora regolarmente in stretta collaborazione con organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

L'impegno in seno all'OSCE costituirà un nuovo tema chiave per la Svizzera, che nel 2014 assumerà la presidenza dell'organizzazione. Tale mandato rientra in una delle priorità strategiche della politica estera svizzera, ovvero l'intervento a favore della stabilità e della pace in Europa e nelle regioni limitrofe. Nel quadro della sua presidenza, la Svizzera perseguirà anche una riforma istituzionale all'interno dell'OSCE per dare seguito alla richiesta di rinnovamento e rivitalizzazione dell'organizzazione, avanzata da quasi tutti gli Stati membri, volta a restituire il ruolo di piattaforma centrale di dialogo per la sicurezza in Europa, America e Asia.

Con le sue iniziative, la Svizzera incide significativamente anche sulle attività delle Nazioni Unite e del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU. Le risoluzioni emanate dal Consiglio mirano a rafforzare la

promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e costituiscono un punto di riferimento anche per la società civile nell'impegno a favore di questi diritti.

Su proposta della Svizzera e di altri Stati, il Consiglio ha emesso un mandato per la giustizia di transizione, di notevole importanza per la protezione delle vittime e dei difensori dei diritti dell'uomo in tutto il mondo, soprattutto nei Paesi in fase di transizione. Il sostegno svizzero è destinato anche ai relatori speciali, incaricati di riferire, per esempio, su torture e altre pene e trattamenti crudeli e inumani oppure sul mancato rispetto della libertà di riunione. I diritti oggetto di questi mandati sono inscindibilmente legati al rispetto della dignità dell'uomo e alla sua partecipazione alla vita politica.

Accanto all'intervento a favore della tutela e della promozione dei diritti dell'uomo in seno a queste organizzazioni, la Svizzera continua a essere attiva anche nell'ambito delle riforme istituzionali volte a migliorare l'efficacia delle organizzazioni internazionali.

## IL CONSIGLIO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELL'ONU

Il Consiglio dei diritti dell'uomo, fondato nel 2006 e con sede a Ginevra, rappresenta un'importante conquista della politica estera svizzera. Il Consiglio è un organo sussidiario dell'Assemblea generale e, in casi urgenti di violazioni dei diritti dell'uomo, può riunirsi in sessioni speciali.

È composto di 47 membri, eletti per un periodo di tre anni, con il compito di valutare la situazione dei diritti dell'uomo in tutti i Paesi. Nell'Esame periodico universale (UPR) tutti gli Stati devono riferire sulla situazione dei diritti dell'uomo al proprio interno e accogliere le raccomandazioni di altri Paesi tese a migliorarla. Uno strumento molto efficace a tale scopo è rappresentato dalla banca dati «Universal Human Rights Index» sviluppata dalla Svizzera. Quest'ultima si adopera inoltre per favorire il dialogo tra fazioni diverse e collabora con organizzazioni non governative e gruppi di esperti.

# Colloqui bilaterali sui diritti dell'uomo

La Svizzera interviene con diversi strumenti a favore del rispetto dei diritti dell'uomo, tema oggi incluso nella maggior parte dei colloqui politici bilaterali o multilaterali e costantemente all'ordine del giorno. Con alcuni Paesi, la Svizzera conduce anche colloqui specifici sulla situazione dei diritti dell'uomo e organizza scambi di esperti e progetti di cooperazione.

I diritti dell'uomo sono universali e indivisibili. Essi valgono per tutti gli individui, in una duplice ottica: ognuno ha diritto alla dignità umana e alla protezione dall'arbitrio dello Stato e ha nel contempo il dovere di riconoscere il valore etico-morale e giuridico dei diritti dell'uomo. La responsabilità del rispetto e dell'attuazione dei diritti dell'uomo spetta anzitutto agli Stati.

La Svizzera organizza da tempo iniziative bilaterali e multilaterali allo scopo di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo. Ciò corrisponde a un mandato costituzionale, così come la cura dei contatti nell'ambito delle relazioni estere di politica ed economia. Poiché deve sempre essere tenuto in considerazione, il tema dei diritti dell'uomo è una componente fissa nel dialogo a tutti i livelli.

Nel concreto il colloquio sui diritti dell'uomo – detto anche dialogo o consultazione sui diritti dell'uomo – è uno strumento della politica svizzera impiegato, accanto ad altri, nel caso in cui i Paesi partner siano interessati e intenzionati ad affrontare questa tematica e a ricevere una consulenza specifica. Una volontà in tal senso viene espressa per lo più nell'ambito di riforme politiche. Obiettivo dei colloqui e dei progetti di cooperazione è migliorare la condizione degli individui sotto il profilo dei diritti, un processo

*Le condizioni di carcerazione, nella foto in Nigeria, sono oggetto di discussioni bilaterali sui diritti dell'uomo.*



a lunga scadenza che richiede spesso tenacia e dedizione. Grazie alla sua lunga tradizione umanitaria e al suo impegno a favore dei diritti dell'uomo, ad esempio nel quadro del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU, la Svizzera gode di un'ampia credibilità come interlocutrice.

Dal 1997, per esempio, la Svizzera conduce colloqui con il Vietnam su aspetti relativi alla politica dei diritti dell'uomo, al diritto e alla procedura penale, ai diritti delle minoranze e delle donne e alla libertà di religione, nonché ad alcune carenze nella libertà di espressione e di riunione. La Svizzera ha inoltre sensibilizzato il Paese sul tema della pena capitale, proponendo di intraprendere iniziative a favore di una moratoria e della definitiva abolizione.

I colloqui si accompagnano a progetti concreti sostenuti dalla Svizzera. Uno dei temi principali a essere affrontato riguarda le condizioni di detenzione nei penitenziari e la carenza di protezione dalle violenze commesse dalla polizia. La Svizzera invia all'estero anche esperti il cui compito è offrire consulenza e formazione a vari Paesi; tra questi la Nigeria che, consapevole della problematica, ha richiesto il sostegno della comunità internazionale.

Migliorare la situazione dei diritti dell'uomo resta in ogni caso un processo lungo e difficile: anche dove la volontà è forte, mancano spesso i mezzi statali per un'efficace attuazione delle misure. Ciononostante sono stati compiuti alcuni passi avanti; in Tagikistan, per esempio, non si eseguono più pene capitali e si sta discutendo dell'abolizione della pena di morte. In Vietnam, invece, si è registrato un miglioramento delle condizioni nei penitenziari, anche per quanto riguarda la tortura.

Oltre a questi colloqui approfonditi con un numero ristretto di Paesi, la Svizzera discute dei diritti dell'uomo con numerosi Stati nell'ambito delle cosiddette consultazioni politiche.

# Diritti dell'uomo e multinazionali

In Svizzera hanno sede alcune delle più grandi imprese internazionali nel settore delle materie prime e dell'energia. Anch'esse sono tenute a rispettare i diritti dell'uomo e l'ambiente. La Svizzera si adopera affinché queste imprese si assumano le proprie responsabilità e osservino gli standard internazionali per una corretta gestione aziendale.

Circa un quarto del commercio mondiale di materie prime è gestito da società con sede in Svizzera. Essendo tenuto a rispettare e tutelare i diritti dell'uomo nel proprio territorio, ogni Paese deve anche garantire che terze parti, come p.es. le imprese, non li violino. Alcune multinazionali operano in misura crescente in regioni guidate da governi deboli e repressivi che non possono o non vogliono impedire la violazione dei diritti dell'uomo da parte delle imprese. Spesso le società e le rispettive affiliate non devono quindi rispondere delle proprie azioni.

La Svizzera adotta una politica severa in materia di rispetto dello Stato di diritto e si impegna a favore dei diritti dell'uomo nel mondo. Avendo aderito a numerose convenzioni sul tema, è tenuta a tutelare i

diritti dell'uomo nelle proprie attività economiche e ad assicurare che la protezione di tali diritti non sia pregiudicata da attività di imprese private. È quindi anche responsabile delle attività svolte dalle imprese svizzere nel mercato globalizzato: le attività delle multinazionali non devono minare l'impegno a favore dei diritti dell'uomo. Del resto, la Svizzera ha interesse a preservare la propria reputazione come piazza economica e, in tal senso, partecipa a diverse iniziative internazionali per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e degli standard ambientali da parte delle imprese private.

Le iniziative sostenute dalla Svizzera a livello internazionale mirano all'istituzione di forme di autoregolamentazione delle imprese e di meccanismi volontari. Secondo il principio di responsabilità sociale d'impresa (Corporate Social Responsibility, CSR), le aziende devono controllare tutti gli effetti collaterali sociali ed ecologici delle proprie attività e riparare ai danni causati. Alcune imprese hanno riconosciuto che la strada per garantirsi un successo economico duraturo e incrementare il valore degli azionisti non può passare solo attraverso una massimizzazione dei profitti a breve termine. È molto più necessaria una strategia orientata al mercato che sia socialmente re-

« Il nostro dialogo consolidato e particolarmente costruttivo con la DSU ci fornisce strumenti preziosi per comprendere il dibattito in continua evoluzione su economia e diritti dell'uomo e ci offre un valido supporto nell'attuazione della dichiarazione sui diritti dell'uomo formulata da UBS. »

**Christian Leitz**, Head Corporate Responsibility Management, UBS

**Liselotte Arni**, Head Environmental & Social Risk, UBS

## LA SVIZZERA PROMUOVE GLI STANDARD INTERNAZIONALI

Dopo sei anni di consultazioni con Governi, imprese e organizzazioni non-governative di tutto il mondo, nel 2011 il professor John Ruggie ha presentato al Consiglio sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite un rapporto conclusivo sulla responsabilità delle imprese in tema di diritti dell'uomo. La Svizzera ha dato un importante sostegno al suo lavoro. Il rapporto ha portato in primo piano il dibattito sulla violazione dei diritti dell'uomo nel settore privato e ha evidenziato le lacune dell'attuale legislazione in materia. In generale, il rapporto critica l'incoerenza tra la promozione dei diritti dell'uomo nella politica estera e nella politica economica esterna degli stessi Paesi.

I principi guida delle Nazioni Unite sul tema si fondano su tre pilastri: in primo luogo gli Stati devono impegnarsi attivamente affinché le imprese non pregiudichino la tutela dei diritti dell'uomo («state duty to protect»); in secondo luogo, le imprese devono integrare il rispetto dei diritti dell'uomo nella cultura aziendale; in terzo luogo, si deve garantire un accesso agevolato alla giustizia alle vittime delle violazioni dei diritti dell'uomo commesse dalle imprese. Parallelamente alle linee guida emanate dal Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, la Svizzera ha sostenuto diverse iniziative nel settore economia e diritti dell'uomo, finanziando tra l'altro uno scambio informale tra Stati e uno studio sulla responsabilità aziendale

nei Paesi ad alto rischio. La Svizzera aderisce inoltre ai Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo, che si rivolgono alle imprese dei settori estrattivo ed energetico (petrolio e gas): queste ultime si impegnano a rispettare i diritti dell'uomo e ad adottare le misure di sicurezza necessarie a tale scopo. Le imprese devono p.es. fornire al personale una formazione appropriata e migliorare la cooperazione con la popolazione locale.

Il Centro di competenza per i diritti dell'uomo, fondato nel 2011 e diretto dall'Università di Berna, effettua studi su sei diverse tematiche, tra cui anche economia e diritti dell'uomo.



*Operai al lavoro in una miniera d'oro del Sud Africa, riaperta in seguito a un crescente aumento della domanda del prezioso metallo.*

sponsabile. Numerose imprese lo fanno: configurando la propria attività, in modo da favorire la crescita e la competitività e attuare al contempo una politica di tutela dell'ambiente e di responsabilità sociale, sono in grado di contribuire allo sviluppo sostenibile.

La Svizzera, in particolare, ha sostenuto con mezzi finanziari e risorse umane i lavori del rappresentante speciale delle Nazioni Unite nel settore diritti dell'uomo e imprese. Le sue proposte, elaborate con la partecipazione di Stati e rappresentanti del mondo economico e della società civile, sono state sancite dal Consiglio dei diritti dell'uomo nel 2011, sotto forma di nuovi principi guida per la responsabilità delle imprese in tema di diritti dell'uomo («Guiding Principles on Business and Human Rights»). Questi principi sono diventati il quadro di riferimento per gli Stati, tenuti ad assicurare che le proprie imprese, anche quando operano all'estero, non violino i diritti dell'uomo. Le linee guida si basano sull'obbligo degli Stati di tutelare i diritti dell'uomo, così come sulla responsabilità delle imprese di rispettarli, e stabiliscono che le vittime debbano beneficiare di un accesso agevolato alla giustizia.

Nell'Amministrazione federale, più unità amministrative si occupano di sicurezza umana, politica estera ed economia estera. Per conciliare le diverse posizioni e definire misure coerenti, la Divisione Sicurezza umana (DSU) è incaricata di portare avanti il dialogo con tutte le parti interessate. Il principio dell'autoregolamentazione rimane una questione controversa e

« Ho apprezzato molto il ruolo di precursore della DSU nell'ambito del binomio imprese e diritti dell'uomo e mi auguro che anche in futuro la divisione s'impegnerà in modo concreto in questo settore. »

**Christian Frutiger**, Public Affairs Manager, Nestlé S.A.

« Il crescente impegno della Svizzera al fianco di attori governativi e non, attraverso il lavoro della DSU, non è solo benvenuto, ma anche vitale per compiere importanti passi avanti nel campo dei diritti dell'uomo. »

**Ron Popper**, capo Corporate Responsibility, ABB

uno dei temi più discussi nei prossimi anni sarà se e come i Governi potranno influire, con leggi o sistemi di incentivazione, sulle attività globali delle imprese con sede nel proprio territorio. In Svizzera il dibattito è da poco iniziato e verte sull'obbligo di diligenza dei gruppi industriali svizzeri, delle ditte affiliate e dei fornitori nell'ambito delle proprie attività. Si discute anche di come le vittime delle violazioni dei diritti dell'uomo e dei reati ambientali possano ottenere giustizia.

#### **SOCIETÀ DI SICUREZZA PRIVATE E CODICE DI CONDOTTA**

Sempre più spesso si affidano compiti di sicurezza alle imprese private, specialmente nelle zone di crisi e di conflitto. Queste imprese sono soggette al diritto internazionale umanitario e sono pertanto tenute al rispetto dei diritti dell'uomo. Su iniziativa della Svizzera, più di 300 delle principali società di sicurezza hanno sottoscritto un Codice di condotta, che le obbliga a rispettare i diritti dell'uomo e a orientare la loro politica aziendale a determinati standard. Il Codice di condotta stabilisce per esempio quanto segue: i collaboratori possono usare le armi soltanto per difendere sé stessi e altri in pericolo di vita o per impedire un crimine che causerebbe molte vittime; è assolutamente vietato torturare, discriminare o praticare la tratta di esseri umani. Il Codice proibisce inoltre espressamente la partecipazione attiva ai

combattimenti. La direzione delle società deve reclutare i collaboratori secondo determinati criteri, assicurarne l'adeguato perfezionamento e controllarne l'operato. I Governi, le organizzazioni non governative e le società sottoscrittrici si sono impegnati a istituire un organo di ricorso che svolga funzioni di vigilanza. È inoltre in fase di elaborazione una certificazione per le società di sicurezza private, che permetterà di verificare il rispetto degli standard qualitativi stabiliti dal Codice. Il Documento di Montreux, che la Svizzera aveva redatto due anni prima del Codice, disciplina invece gli obblighi degli Stati: lo Stato deve garantire il rispetto della Convenzione di Ginevra – protezione delle persone e altre norme di diritto internazionale umanitario – anche in caso di collaborazione con società di milizia e di sicurezza private.

# Intervento per l'abolizione della pena di morte

La Svizzera dedica un notevole impegno a favore della dignità umana, dove non esista la pena di morte. Poiché il diritto alla vita è il più fondamentale tra i diritti dell'uomo, la Svizzera opera senza riserve a favore dell'abolizione della pena capitale in ogni circostanza e ovunque nel mondo.

Sebbene sempre più Stati rinuncino alla pena di morte, solo nel 2011 sono state giustiziate oltre 700 persone (escluse le vittime in Cina). La Svizzera respinge fermamente l'idea che si possa uccidere in nome della giustizia, perché una tale sanzione non contribuisce in alcun modo alla riparazione del torto, né produce un effetto deterrente o rende più sicura la società, bensì costituisce una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo.

È convinzione della Svizzera che l'applicazione della pena di morte sia un inaccettabile ostacolo alla piena tutela dei diritti dell'uomo e che una simile sanzione non trovi più spazio nella realtà odierna. L'intervento contro la pena di morte figura pertanto tra le priorità della politica estera svizzera nel settore dei diritti dell'uomo. Finora la pena capitale è stata abolita da due terzi dei Paesi, di diritto o di fatto, mentre è ancora applicata per lo più da regimi autoritari, benché anche alcuni Paesi democratici, come gli Stati Uniti e il Giappone, continuino ad applicarla.

Nel 2010, in veste ufficiale di Paese ospitante, la Svizzera ha organizzato a Ginevra il IV Congresso mondiale contro la pena di morte e nello stesso anno, insieme alla Spagna e ad altri Paesi, ha fondato la «Commissione internazionale contro la pena di morte», che oggi ha sede a Ginevra. In tal modo ha con-

fermato il proprio intento di richiedere strenuamente l'abolizione della pena capitale ed è entrata a far parte del gruppo di Stati che sostengono la Commissione con l'obiettivo di spingere tutti i Paesi che continuano ad applicarla a introdurre una moratoria generalizzata entro il 2015. Come misura urgente, la Commissione invita gli Stati a rispettare i requisiti minimi previsti dal diritto internazionale, ovvero il divieto di condannare a morte i minori o i disabili mentali.

La Svizzera si attiva contro la pena di morte anche in altre organizzazioni internazionali, come il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Nel 2010 l'Assemblea plenaria delle Nazioni Unite ha approvato una terza Risoluzione, redatta con la collaborazione della Svizzera, che richiede una moratoria universale delle esecuzioni della pena capitale. Ulteriori risoluzioni saranno tese a esercitare una maggiore pressione sui Paesi che non vi hanno ancora aderito, allo scopo di giungere alla totale abolizione della pena di morte, ossia alla commutazione delle sanzioni in pene detentive.

Quando un Paese abolisce la pena di morte o non esegue più le condanne emesse, sussiste ancora un rischio: i Governi populistici possono cedere alla tentazione di ricominciare a ricorrere alla pena di morte nella lotta al crimine, nella convinzione che sia lo strumento più adatto. È necessario pertanto richiamare preventivamente l'attenzione su questo pericolo, motivo per cui la Svizzera affronta il tema anche nei colloqui bilaterali sulla politica in materia di diritti dell'uomo. Anche in Paesi come gli Stati Uniti, che non hanno ancora abolito la pena di morte, la Svizzera lancia costantemente segnali, sostenendo le domande di grazia o esprimendo il proprio rammarico per le condanne eseguite. In altre situazioni, le organizzazioni non governative che si impegnano in tutto il mondo o in singoli Paesi contro la pena capitale ricevono dalla Svizzera anche un sostegno finanziario.

*Guatemala: la pena di morte è in contraddizione con il diritto più fondamentale dell'uomo, quello alla vita.*





# «Occorre molta perseveranza»

Sascha Müller fa parte del Pool di esperti per la promozione civile della pace della Divisione sicurezza umana (DSU) del DFAE. In qualità di consulente per la sicurezza umana (Human Security Adviser), la giurista è stata impegnata per quattro anni in Sri Lanka e al momento opera ad Hanoi, dove contribuisce a organizzare le consultazioni tra il Vietnam e la Svizzera.



## **Sascha Müller, su cosa verte la sua attività ad Hanoi?**

Le consultazioni tra il Vietnam e la Svizzera riguardano tra l'altro il tema dei diritti dell'uomo, su cui si incentrano una volta all'anno i colloqui con i membri del Governo. In questo stesso ambito realizziamo inoltre vari progetti, collaborando non solo con autorità statali, ma anche con organizzazioni della società civile.

## **Come funziona concretamente la collaborazione?**

I nostri rapporti si estendono a diversi organi del Governo, tra i quali il Ministero della pubblica sicurezza, con cui organizziamo scambi di esperienze nel settore dell'amministrazione delle strutture carcerarie e della formazione del personale penitenziario. Tra le attività previste dal progetto, una delegazione vietnamita visita istituti di detenzione svizzeri per esaminare le condizioni della carcerazione preventiva e del regime aperto, mentre il Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari collabora con l'omologo istituto in Vietnam. Si tratta di un impegno a lungo

termine, complementare alle consultazioni, che rappresenta un importante aspetto della collaborazione tra il Vietnam e la Svizzera.

## **Quali attività rientravano tra i suoi compiti in Sri Lanka?**

Il mio lavoro s'inquadrava all'interno del cosiddetto «Whole of Government approach» (cooperazione interdipartimentale) che prevedeva la collaborazione con altri uffici federali, come la DSC, e il coinvolgimento dell'ambasciata. In qualità di delegata per le questioni inerenti ai diritti dell'uomo e per la promozione della pace, ho fornito consulenza al DFAE sui diritti dell'uomo e sulla politica di pace della Svizzera in Sri Lanka e alla DSC nell'ambito dell'aiuto umanitario. Negli anni tra il 2008 e il 2009 il tema prioritario riguardava il problema degli sfollati interni. Durante la guerra molti erano stati costretti a lasciare la propria regione e dopo la fine del conflitto, nel 2009, 300 000 persone erano state condotte dal Governo in campi d'internamento chiusi. Oltre a provvedere all'aiuto d'urgenza, la Svizzera le ha aiutate a rientrare nei luoghi di origine e a ricostruire le loro abitazioni. In questo contesto, il mio compito era raccogliere informazioni sulla problematica e comprenderne gli aspetti generali per poi suggerire al DFAE le misure necessarie e più adatte a garantire i diritti dell'uomo e spingere la DSC a pretendere il rispetto di determinati standard minimi nelle attività all'interno dei campi per non diventare complice del sistema, tenuto conto che gli sfollati erano trattenuti illegalmente.

## **Come giudica a posteriori i risultati del lavoro svolto dalla Svizzera in Sri Lanka?**

È difficile individuare con esattezza i rapporti tra singolo intervento ed effetti ottenuti. A ogni modo, dopo cinque mesi il Governo ha iniziato a riportare nei villaggi d'origine gli sfollati che erano stati rinchiusi nei campi d'internamento, operazione su cui ha influito senza dubbio anche il ruolo dei finanziatori. Occorre però molta perseveranza, perché anche se in singoli casi si ottengono risultati, spesso si fa un passo avanti e due indietro. Dal canto suo, la Svizzera può contribuire parzialmente all'intervento coordinato di organizzazioni più grandi impegnate sul posto.

**La DSU opera anche a favore del rafforzamento dei diritti degli sfollati interni. A livello internazionale questo tema gode di sufficiente attenzione?**

I Governi interessati attribuiscono troppa poca importanza a queste problematiche e non sempre sono disposti a fornire le risorse necessarie. Ci si chiede pertanto se sia compito della comunità internazionale assumersi un tale impegno in un Paese emergente come lo Sri Lanka. È questo il dilemma delle offerte di aiuto: se da una parte si desidera assistere le persone in stato di necessità, dall'altra non è giusto sollevare i Governi dalle proprie responsabilità.

**Che reputazione ha la Svizzera nei luoghi d'intervento e all'interno della comunità internazionale?**

Gode di un'ampia credibilità, anche perché è un Paese piccolo, senza secondi fini, né passato coloniale, mentre le offerte di sostegno da parte dei vecchi colonizzatori vengono accolte con una certa reticenza per timore di ingerenze o forme di neocolonialismo. È importante che la Svizzera individui i settori specifici nei quali può apportare il suo contributo, per esempio mettendo a disposizione le proprie competenze, partecipando al coordinamento o avviando progetti volti al rafforzamento della società civile. Lo scopo è di accrescere la consapevolezza in materia di diritti dell'uomo, come accade in Sri Lanka con il problema degli sfollati o dell'elaborazione del passato e, in presenza di ingiustizie, di affrontare il tema a livello locale con il Governo o riferirne al Consiglio dei diritti dell'uomo dell'ONU.

**Come vede gli sviluppi a livello mondiale: si intravedono progressi nel rispetto dei diritti dell'uomo?**

È necessario distinguere i diritti sociali ed economici da quelli civili e politici. In quest'ultimo ambito si registrano sempre nuove recrudescenze, sebbene la situazione nel complesso sia in sensibile miglioramento, anche grazie ai nuovi mezzi di comunicazione come Twitter e Facebook. In effetti è migliorato il monitoraggio da parte dell'opinione pubblica mondiale e con esso la possibilità di reagire con maggiore efficacia alle crisi umanitarie: non accade più che si-

tuazioni di emergenza, in cui milioni di persone muoiono a causa di carestie o guerre, rimangano nell'ombra o inascoltate. Grazie all'istituzione della Corte penale internazionale si riscontrano progressi anche nell'ambito dell'impunità, nonostante permangano certamente gravi violazioni. La sfida che affrontiamo impegnandoci a favore dei diritti dell'uomo consiste nell'accrescere la consapevolezza e l'«ownership», sebbene ciò sia spesso visto dai regimi come un'ingerenza negli affari interni. Eppure, quando si parla di diritti dell'uomo direttamente con la gente, la maggior parte si dichiara contraria alla tortura o alla discriminazione. Il problema risiede dunque nel fatto che l'opera di sensibilizzazione a favore dei diritti dell'uomo può essere strumentalizzata politicamente dai Governi e sfruttata ai fini di una retorica nazionalista. Quando però interviene un cambiamento al vertice di un Paese, se esiste una volontà politica in tal senso e il Governo ha la forza d'imporsi, la situazione dei diritti dell'uomo può migliorare rapidamente.

**Quali interventi sul posto a favore della promozione della pace si sono rivelati particolarmente efficaci?**

È giusto favorire le forze locali che perseguono i nostri stessi obiettivi, come uffici governativi interessati, partiti politici, giornalisti e organizzazioni non governative, dal momento che, indipendentemente dalle nostre possibilità di esercitare pressioni e offrire aiuto, il cambiamento deve scaturire dai Paesi stessi. Tuttavia, l'intervento a favore della pace e dei diritti dell'uomo non è particolarmente richiesto in questi Paesi, trattandosi di un tema delicato dal profilo diplomatico.

**Si è mai trovata in prima persona in una situazione di pericolo?**

Vi sono state sommosse in alcuni Paesi, ad esempio in Nepal durante il cosiddetto People's Movement del 2006, che sfociò nella deposizione del re. Mi trovavo allora in qualità di osservatrice tra i dimostranti e non sapevo se sarebbero scoppiati tumulti violenti. Il pericolo maggiore è però certamente legato alla circolazione stradale, tanto che mi sono già trovata in situazioni in cui ho pensato: «è la fine». Anche le malattie, come la febbre dengue, rappresentano un rischio.

**Svolgerà altre missioni all'estero?**

Certamente, perché per me il lavoro sul campo è molto appassionante: si tratta di incarichi di grande responsabilità che lasciano un'ampia autonomia nella gestione e organizzazione delle attività. È anche interessante conoscere nuovi Paesi e nuove mentalità e assistere a momenti storici, come la resa del re in Nepal nel 2006 o la fine della guerra in Sri Lanka.

---

## SASCHA MÜLLER

Sascha Müller opera da più di dieci anni all'estero, principalmente in Asia. Dopo la laurea in giurisprudenza ha presentato una candidatura spontanea al CICR e ha successivamente conseguito in Inghilterra un master in cooperazione allo sviluppo. Per le Nazioni Unite ha prestato servizio in Nepal, prima nell'ambito del Programma per lo sviluppo e in seguito in seno all'Alto Commissariato per i diritti umani. Dopo aver lavorato in sede per Swisspeace, si è di nuovo trasferita all'estero, candidandosi per il posto messo a concorso dal DFAE in Sri Lanka. Dal marzo 2012 è impegnata in Vietnam come consulente per la sicurezza umana.

---



# POLITICA UMANITARIA E MIGRAZIONE

Conflitti armati, crisi e catastrofi sono tutti eventi che precipitano le popolazioni in situazioni di emergenza dalle quali non possono uscire senza aiuto. La Svizzera si impegna a favore di una migliore protezione della popolazione civile nei conflitti armati, di una politica in materia di migrazione e rifugiati rispettosa della dignità umana e di un'efficace azione di contrasto alla tratta di esseri umani.

Il rispetto del diritto internazionale umanitario e la promozione dei diritti dell'uomo costituiscono compiti centrali della politica estera della Svizzera. L'obiettivo della politica umanitaria è quello di tutelare la vita, i diritti e la dignità delle persone, prima, durante e dopo conflitti armati e situazioni di crisi. Nel quadro della strategia tesa alla protezione della popolazione civile, la Svizzera promuove il suo impegno anche in seno a organizzazioni internazionali (tra cui l'ONU) così come

attraverso progetti di ricerca e progetti applicativi. Una particolare attenzione viene dedicata alle fasce della popolazione maggiormente a rischio, quali donne, bambini e sfollati.

Una politica migratoria estera efficace e innovativa contrasta gli aspetti problematici della migrazione, valorizzandone nel contempo le opportunità. Ne sono parte integrante iniziative diplomatiche bilaterali e multilaterali, che affrontano il fenomeno in tutte le sue sfaccettature. Pur tenendo fede agli impegni assunti in ambito internazionale e alla tradizione umanitaria della Svizzera, la politica estera in materia di migrazione tutela i legittimi interessi del nostro Paese nel settore della sicurezza e della coesione sociale. La Svizzera intrattiene una stretta collaborazione con gli Stati interessati (Paesi di origine, di transito e di destinazione) sia a livello bilaterale che multilaterale.

# Coordinamento internazionale della politica migratoria

Essendo la migrazione un fenomeno transnazionale, uno Stato non può risolvere da solo le sfide crescenti che ne derivano. La migrazione offre però anche delle opportunità. La Svizzera si adopera affinché questo tema venga discusso a livello internazionale.



*Operai del Bangladesh che lavorano in Tunisia per una ditta edile coreana.*

Sulla scia della globalizzazione, anche i flussi migratori si sono notevolmente intensificati. Uomini e donne abbandonano i loro Paesi d'origine per cercare lavoro e guadagno altrove. Sino a pochi anni fa, la politica internazionale ha relegato questo fenomeno in secondo piano. Per avviare un dibattito su larga scala, la Svizzera ha lanciato nel 2001 l'«iniziativa di Berna». Una commissione di esperti istituita dall'ONU (Global Commission on International Migration GCIM), posta sotto la direzione di Svizzera e Svezia, ha sottolineato nel suo rapporto finale del 2005 la necessità di coordinare la politica migratoria dei singoli Paesi.

Nella discussione sulla migrazione internazionale, la Svizzera punta a un vero e proprio cambio di paradigma: la migrazione non deve essere vista unicamente come un problema (soprattutto per i Paesi d'immigrazione), ma come un'opportunità 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 ori-

gine. Da un lato, le rimesse finanziarie che i migranti inviano ai loro familiari svolgono un ruolo economico sempre più importante: si stima ad esempio che, oggigiorno, esse rappresentino già quasi il 40 per cento del prodotto nazionale lordo in Tagikistan e circa il 15 per cento nelle Filippine. Stando alla Banca mondiale, nel 2011 i migranti hanno trasferito nei Paesi in via di sviluppo oltre 300 miliardi di dollari americani, un importo che supera di gran lunga quello dell'aiuto ufficiale allo sviluppo dei Paesi industrializzati. Dall'altro lato, la migrazione favorisce il trasferimento di sapere: nel Paese di destinazione, i lavoratori acquisiscono infatti conoscenze che saranno loro utili al momento del rientro in patria. A loro volta, i Paesi che accolgono i migranti possono colmare le proprie lacune occupazionali.

Tra i pericoli figurano invece, da una parte, il cosiddetto fenomeno della «fuga di cervelli» (brain drain), che si verifica quando a emigrare sono persone altamente qualificate, con una conseguente perdita di know-how per il Paese in via di sviluppo, oppure la

manca di protezione dei migranti durante e dopo il loro viaggio, spesso molto lungo e travagliato. In tutto il mondo inoltre, sempre più migranti non beneficiano di uno statuto di soggiorno disciplinato e, vivendo da irregolari, da un lato si sottraggono alle legittime esigenze di controllo degli Stati e dall'altro sono spesso vittime dello sfruttamento. Un altro tema all'ordine del giorno è come favorire il rientro degli emigranti nel Paese di origine. In tale ottica si rivelano ad esempio utili misure iniziali di aiuto destinate ad agevolare il reinserimento professionale di chi fa rientro in patria.

Nel 2006, in occasione della 61a Assemblea generale delle Nazioni Unite, 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 International Migration and Development). Anche grazie all'impegno della Svizzera, nel 2011 l'ONU ha tenuto un dibattito informale sul tema «migrazione e sviluppo» che sarà approfondito a livello ministeriale.

Il primo dialogo dell'ONU è sfociato nel 2007 nella creazione del «Forum Internazionale sulle Migrazioni e lo Sviluppo» (Global Forum on Migration and Development, GFMD), che vede l'adesione, in via informale, degli Stati interessati a questa tematica. Durante gli incontri i Paesi partecipanti ricorrono anche al know-how di organizzazioni internazionali e di attori della società civile. La Svizzera, che fa parte del comitato direttivo del GFMD, ha partecipato attivamente



fin dall'inizio ai lavori del Forum e nel 2011 ne ha assunto la presidenza, contribuendo in modo determinante, con la sua gestione non convenzionale, all'instaurazione di un dialogo costruttivo a livello internazionale in materia di migrazione e sviluppo.

*Per numerosi padri tagichi, emigrare è l'unica soluzione per nutrire la famiglia con il denaro guadagnato all'estero.*

Tutti i pertinenti uffici dell'Amministrazione federale partecipano al dibattito nel quadro del dialogo internazionale sulla migrazione, avviato secondo un approccio intergovernativo (whole-of-government approach) sotto la guida dell'ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione. Il DFAE coordina l'impegno svizzero, fissandone anche i temi prioritari, in particolare nell'ambito della protezione e dei diritti dei migranti. Attualmente la Svizzera sta inserendo con maggiore insistenza nel dibattito internazionale il tema dei cambiamenti climatici e delle sue ripercussioni sulla migrazione globale, una problematica la cui urgenza è destinata ad aumentare.



*Alla ricerca di un futuro: uomini in viaggio per l'Europa dal Mali attraverso il deserto e l'Algeria.*

*Questa donna del Nicaragua è una delle tante che si recano nel vicino Costa Rica per trovare lavoro.*



# Partenariati di migrazione: doppia opportunità vincente

Lo strumento dei partenariati in materia di migrazione offre alla Svizzera la possibilità di avviare un dialogo con i Governi dei Paesi di origine sui problemi e sulle opportunità della migrazione e di adottare misure condivise che vadano a vantaggio di entrambi i partner.

Si stima che oggi oltre 200 milioni di persone vivano in un Paese diverso dal proprio Paese di origine. La caduta della cortina di ferro e le guerre combattute nei Balcani e in Africa hanno contribuito a intensificare i movimenti migratori. I migranti sono per lo più alla ricerca di nuove prospettive professionali che possano tradursi in condizioni di vita migliori.

La migrazione produce effetti sia nel Paese di origine, dove può causare una carenza di forza lavoro qualificata, sia nei Paesi di destinazione, che grazie agli immigrati riescono invece 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 a opera di chi rientra in patria. Se da un lato nel Paese di destinazione la migrazione può essere percepita dalla popolazione locale come una minaccia, dall'altro i migranti entrati irregolarmente non sono tutelati dal diritto del lavoro e corrono il rischio di diventare vittime della tratta di esseri umani e dello sfruttamento.

*Agenti di polizia nigeriani mentre seguono un corso di formazione presso la polizia della città di San Gallo nel quadro di un partenariato in materia di migrazione tra la Nigeria e la Svizzera.*

La Svizzera ritiene opportuno che i Paesi di origine e di destinazione avviino tra loro una discussione sulle opportunità e sulle sfide poste dalla migrazione e, a questo scopo, si è dotata di un nuovo strumento innovativo, i partenariati in materia di migrazione, con i quali pone l'accento sulla collaborazione e dà vita a progetti comuni. Incontri tra i rappresentanti della

Svizzera e di un Paese di origine hanno luogo almeno una volta all'anno e vertono essenzialmente sulle seguenti questioni: come si può favorire il rientro volontario e la reintegrazione dei migranti nel rispettivo Paese di origine? Come possono essere rafforzate le autorità migratorie nel Paese di origine? Come si può prevenire la migrazione irregolare? Come si può favorire l'integrazione dei migranti nel Paese d'immigrazione e proteggerli dalla tratta di esseri umani? In che modo i due Paesi possono contribuire allo sviluppo economico del Paese di origine e allentare in tal modo la pressione migratoria? E infine, in che modo il Paese di destinazione può trasmettere ai migranti conoscenze e capacità da mettere a frutto una volta rientrati nel loro Paese?

Lo scambio reciproco promuove la comprensione per le posizioni del partner e apre nuove strade per la messa a punto di soluzioni costruttive. I progetti di collaborazione mirano a garantire una migliore informazione nei Paesi di origine sulle opportunità e sui rischi connessi all'emigrazione. Inoltre, attraverso un'assistenza professionale, servizi di collocamento o incentivi per l'avvio di un'attività autonoma vengono promosse misure di reintegrazione per chi fa rientro in patria. Il Paese di destinazione può contribuire alla formazione e al perfezionamento professionale dei migranti e la procedura per le rimesse finanziarie può essere semplificata.

La Svizzera mira a concludere partenariati in materia di migrazione con i Paesi da cui provengono molti migranti o con quelli di cui intende favorire lo sviluppo, come nel caso di Bosnia Erzegovina, Serbia, Kosovo e Nigeria. Colloqui in tal senso sono stati avviati anche con la Tunisia.

Oltre alla Divisione Sicurezza umana (DSU), partecipa ai partenariati anche l'Ufficio federale della migrazione. La protezione dei migranti riveste un ruolo di primo piano per la DSU.



# Misure contro la tratta di esseri umani

Centinaia di migliaia di donne, uomini e bambini, costretti a lasciare il proprio Paese di origine per la mancanza di prospettive, finiscono nelle mani dei trafficanti. La Svizzera agisce a favore di una lotta efficace contro la tratta di esseri umani, nell'ambito della quale il DFAE funge da interfaccia tra la politica estera e quella interna e, in collaborazione con i rappresentanti dei Paesi di origine ed esperti svizzeri, si adopera per trovare soluzioni valide.



*Una giovane cambogiana è riuscita a fuggire dopo essere stata rapita e portata a Bangkok.*

Ogni anno milioni di persone, in fuga da povertà, discriminazione o violenza, lasciano la propria terra di origine alla ricerca di un lavoro e di un reddito. La pressione migratoria è particolarmente alta tra le donne sole, con o senza figli, che vivono in condizioni di povertà. Non di rado vengono reclutate nel loro Paese di origine da trafficanti che le spingono a lasciare la propria terra con l'illusione di trovare altrove un reddito regolare, salvo poi finire nelle mani di organizzazioni criminali, che le intimidiscono con la violenza e le minacce. Secondo varie stime, ogni anno nel mondo le vittime della tratta di esseri umani si attesterebbero tra 700 000 e 2,5 milioni, l'80 per cento delle quali donne. Poiché solo in pochissimi riescono a liberarsi da questa morsa con le proprie forze, le vittime necessitano di un aiuto esterno.

In Svizzera, vari uffici federali e istituzioni si occupano della tratta di esseri umani e delle sue aberrazioni: la polizia, la giustizia, i centri di protezione delle vittime e le autorità di migrazione. Il DFAE sfrutta le sue relazioni internazionali per valorizzare le conoscenze specifiche e favorirne lo scambio, organizzando tavole rotonde, intorno alle quali si riuniscono esperti provenienti dalla Svizzera e dai Paesi di origine delle vittime, per discutere di come rafforzare la cooperazione tra gli Stati, garantire la persecuzione dei crimi-

ni e proteggere meglio le vittime. Le autorità svizzere sfruttano di tali colloqui anche al fine di adottare misure adeguate volte alla protezione dei diritti delle persone coinvolte.

Nel 2011, nell'ambito del partenariato in materia di migrazione con la Nigeria, si è tenuta una tavola rotonda tra i rappresentanti di Svizzera, Nigeria, Paesi Bassi che verteva sul tema della tratta di cittadini nigeriani in Europa e in Svizzera e analizzava la portata del ruolo della Svizzera come Paese intermediario per il traffico di esseri umani provenienti dalla Nigeria. Un anno prima si era discusso, con Romania e Austria, di accattonaggio infantile e tratta di minori. Dalla Romania non provengono soltanto molte vittime dello sfruttamento sessuale, ma anche gruppi organizzati di mendicanti, tra i quali molti bambini costretti all'accattonaggio e al furto e spesso vittime della tratta di minori. Come dimostra l'esperienza di altri Stati, è importante che i minori catturati siano assistiti sul posto, affinché possano essere accompagnati da personale competente e tornare in sicurezza nel Paese d'origine.

La Svizzera si impegna inoltre a favore di un miglioramento delle norme e delle politiche internazionali per la lotta contro la tratta di esseri umani, tra cui la tutela dallo sfruttamento per il personale domestico, costituito per lo più da donne. Alcuni passi in avanti si sono ottenuti grazie al nuovo accordo del 2011 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro.

Per perseguire i trafficanti di esseri umani sono necessarie adeguate forme di protezione dei testimoni. Alle donne che sono disposte a deporre in tribunale contro i propri aguzzini vanno pertanto offerti protezione da parte della polizia, sostegno finanziario e assistenza psicologica. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata nel 2005, è il primo accordo che s'incetra sulla protezione delle vittime ed è stata sottoscritta dalla Svizzera nel 2008.

# Sfollati: in fuga nel proprio Paese

Negli ultimi anni, il numero di persone costrette a fuggire all'interno del proprio Paese a causa di conflitti e catastrofi naturali è costantemente aumentato. La Svizzera interviene, sia a livello internazionale che nei Paesi colpiti, allo scopo di assicurare maggiore protezione agli sfollati (Internally Displaced Persons, IDP) e rafforzarne i diritti.



*Questa donna afghana divide il suo destino con tante altre che hanno trovato rifugio in un campo per profughi interni nel nord di Kabul.*

Nel 2010, in tutto il mondo, 27 milioni di persone sono state costrette a fuggire a causa di violenti conflitti e altri 42 milioni in seguito a catastrofi naturali, con il risultato che il numero degli sfollati supera del doppio quello dei rifugiati. Dopo essere stati costretti a lasciare i propri averi, gli IDP necessitano di generi alimentari, infrastrutture sanitarie, assistenza medica e alloggi adeguati, ma a differenza dei rifugiati, non avendo varcato i confini nazionali, non possono richiamarsi a uno statuto giuridico specifico o a particolari misure di protezione.

Le linee guida in materia di sfollati (Guiding Principles on Internal Displacement), emanate dall'ONU nel 1998, forniscono un quadro normativo per la gestione del fenomeno, ma non sono giuridicamente vincolanti. Tuttavia, per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati esse costituiscono un mandato straordinario a favore della protezione degli IDP. Il primo obiettivo in tal senso è pretendere che gli Stati interessati si impegnino a tutelare gli sfollati e a riconoscerne i diritti, una responsabilità che non tutti i Governi sono disposti ad assumersi in ugual misura.

La tutela degli IDP è dunque una delle priorità della politica umanitaria adottata dalla Svizzera, che si adopera affinché il tema degli sfollati sia all'ordine del giorno presso le organizzazioni internazionali e venga considerato un problema umanitario urgente.

I Governi dei Paesi con presenza di sfollati devono essere sollecitati, guidati e, se necessario, sostenuti con risorse umane e finanziarie per dare attuazione alle linee guida dell'ONU a livello di politica nazionale. Su scala regionale, grazie alla Convenzione di Kampala, approvata dall'Unione Africana nel 2009, esiste oggi un primo accordo che stabilisce i diritti e le garanzie per gli sfollati in tutto il continente, definendo in modo vincolante le responsabilità.

Un ruolo cruciale nella promozione e nell'attuazione di questi strumenti è assunto dal Relatore speciale dell'ONU per gli IDP, il cui mandato è sostenuto dalla Svizzera con risorse umane e finanziarie, soprattutto nell'ambito dei progetti dell'organizzazione partner «Brooking Institution». In diversi Paesi, la Svizzera partecipa anche direttamente alla realizzazione di progetti per la tutela degli IDP, come accade in Nigeria, dove finanzia un programma dell'organizzazione partner «Internal Displacement Monitoring Centre» (IDMC) volto a promuovere la ratifica e l'implementazione della Convenzione di Kampala. In Colombia, dove la Svizzera opera da tempo, è stato esaminato a fondo il ruolo degli sfollati nei processi di pace. Le conoscenze ed esperienze acquisite possono ora essere utilizzate anche nel quadro della nuova legge colombiana concernente le vittime e la restituzione delle terre.

Alla luce del progressivo intensificarsi, negli ultimi anni, del fenomeno degli sfollati in fuga da calamità naturali, la Svizzera ritiene questo settore oggetto d'intervento prioritario e finanzia tra l'altro una banca dati che documenta tutti i casi e funge da base per l'elaborazione di linee guida finalizzate alla tutela degli IDP dopo una catastrofe naturale.

Grazie alle sue conoscenze specialistiche, la Svizzera ha inoltre realizzato alcuni manuali, che si rivolgono a Governi, autorità giudiziarie e organizzazioni non governative con raccomandazioni relative all'attuazione delle linee guida per la tutela degli IDP.



# Gruppi armati non statali

I gruppi armati non statali rivestono un ruolo centrale nella maggior parte dei conflitti. Per garantire la protezione della popolazione, la Svizzera si adopera affinché anche questi gruppi, e non solo gli Stati, rispettino le norme internazionali e li invita a prendere parte ai processi di pace, poiché soltanto con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti è possibile giungere a soluzioni politiche durature.

Sebbene costituiscano spesso una minaccia diretta per la popolazione civile, i gruppi armati non statali (movimenti ribelli, milizie, ecc.) possono talvolta assumere anche un ruolo protettivo. L'opinione pubblica li considera generalmente alla stregua di terroristi e criminali con i quali non si dovrebbe mai trattare, dimenticando tuttavia che l'isolamento di questi gruppi indebolisce le forze moderate e rafforza gli integralismi. La Svizzera conduce quindi colloqui con i gruppi armati con il solo obiettivo di persuaderli al pieno rispetto delle norme internazionali. Ciò non vuol dire però che tolleri gravi violazioni del diritto internazionale; al contrario condanna duramente gli atti di violenza, come gli attentati terroristici, e si impegna, attraverso diverse iniziative, affinché i responsabili delle violenze compiute durante i conflitti rispondano delle proprie azioni.

La Svizzera si è guadagnata una solida reputazione a livello internazionale per il suo ruolo di mediatrice tra le parti in conflitto, nell'ambito del quale si sforza di coinvolgere nel dialogo tutte le parti rilevanti al fine di interrompere la spirale di violenza e giungere a una pace duratura. Nei processi di mediazione efficaci si è riscontrato che i gruppi armati smantellano le proprie strutture militari soltanto quando si convin-

*Repubblica centroafricana, 2006. Anche i ribelli devono sapere che determinate regole esistono e vanno rispettate.*

cono che possono far valere i propri interessi anche senza ricorrere alla violenza. Offrire loro un sostegno in questo contesto significa pertanto contribuire concretamente alla pace.

La politica internazionale presta sempre maggiore attenzione ai gruppi armati e al loro ruolo; le Nazioni Unite, ad esempio, hanno invitato i propri membri a definire e attuare misure volte a favorire il rispetto del diritto internazionale da parte di questi gruppi. Dal 2009, la Svizzera e la «Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights» lavorano allo sviluppo di nuovi strumenti che inducano i gruppi armati non statali a rispettare le norme internazionali. Un documento pubblicato nel 2011 illustra agli esperti dei settori dell'aiuto umanitario e della mediazione come sia possibile un maggior coinvolgimento dei gruppi armati non statali che garantisca la protezione della popolazione civile in pericolo (Rules of Engagement: Promoting the Protection of Civilians Through Dialogue with Armed Non-State Actors<sup>1</sup>).

La Svizzera opera inoltre in stretta collaborazione con l'organizzazione non governativa «Geneva Call», che promuove il rispetto delle norme di diritto umanitario internazionale da parte dei gruppi armati non statali. Finora più di 40 gruppi di tutto il mondo si sono così impegnati a rinunciare all'uso, alla produzione, allo stoccaggio e alla vendita di mine anti-persona.



<sup>1</sup> [www.adh-geneva.ch/policy-studies/ongoing/armed-non-state-actors-and-protection-of-civilians](http://www.adh-geneva.ch/policy-studies/ongoing/armed-non-state-actors-and-protection-of-civilians)

# Garantire l'aiuto alle persone nel bisogno

Nei conflitti armati è fondamentale che al personale umanitario sia garantito l'accesso alla popolazione civile nel bisogno. La Svizzera si adopera affinché le organizzazioni umanitarie possano raggiungere con rapidità e senza ostacoli i gruppi vulnerabili e si impegna a favore del rispetto del diritto internazionale.



*Un convoglio dell'ONU assicura l'accesso a un campo profughi nel Ciad.*

Al giorno d'oggi prevalgono conflitti armati interni, nei quali si contrappongono o si scontrano eserciti regolari e gruppi armati non statali (movimenti ribelli, milizie, ecc.). Nella maggior parte di questi conflitti i fronti sono labili e non è facile distinguere i civili dai combattenti. Inoltre, gli scontri non avvengono più in lontani campi di battaglia, bensì spesso in zone densamente popolate, con il risultato che la popolazione civile ne subisce più che mai le terribili conseguenze. Per la comunità internazionale diventa sempre più difficile proteggere la popolazione, perché spesso gli attori coinvolti nei conflitti negano o impediscono un accesso rapido e agevole al personale che offre aiuto e protezione ai civili e non rispettano le norme fondamentali del diritto umanitario internazionale.

Gli attori umanitari operano dunque in un contesto complesso che, caratterizzato da numerose parti in conflitto e svariati attori umanitari, impone crescenti sforzi in termini di logistica e coordinamento. Anche la sicurezza dei soccorritori stessi, che lavorano in situazioni pericolose e subiscono spesso minacce dalle parti in conflitto, non è sempre garantita.

Nel 2008 la Svizzera ha affrontato questa problematica, organizzando una riunione di esperti internazionali (Processo di Montreux) al fine di individuare le sfide che l'accesso umanitario deve affrontare sul

piano giuridico, politico e operativo e proporre soluzioni concrete. Ne è emerso che tra gli attori non vi è totale chiarezza sugli obblighi giuridici che disciplinano tale materia e che mancano gli strumenti pratici per permettere ai soccorritori di garantire l'accesso umanitario. Avendo preso atto di questi problemi, la Svizzera ha lanciato l'iniziativa «Accesso umanitario nei conflitti armati» e, in collaborazione con il CICR e l'Ufficio di coordinamento per gli affari umanitari (OCHA) dell'ONU, ha redatto due manuali: il primo offre una panoramica del quadro giuridico attuale<sup>1</sup>, mentre il secondo costituisce una guida e presenta possibili approcci risolutivi per avviare e mantenere un accesso umanitario rapido e senza ostacoli e garantire la sicurezza del personale coinvolto<sup>2</sup>.

1 [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0006.File.tmp/FDFA\\_Humanitarian%20Access\\_Handbook.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0006.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Handbook.pdf)

2 [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0005.File.tmp/FDFA\\_Humanitarian%20Access\\_Field%20Manual.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0005.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Field%20Manual.pdf)

## **Impressum**

Editore:  
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
3003 Berna  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Impaginazione:  
Comunicazione visuale DFAE, Berna

Immagini:  
Panos: Jenny Matthews, Martin Roemers, Ivor Prickett, Dieter Telemans, David Rose, Mikkel Ostergaard, Tim Dirven, Teun Voeten, Leo Erken, Sven Torfinn, Lana Slezic, Jeroen Oerlemans, Karen Robinson, Giacomo Pirozzi  
KEYSTONE: Sergei Chirikov (EPA), Ulises Rodriguez (EPA), Ennio Leanza  
UN Photo: Olivia Grey Pritchard

Stampa:  
Stämpfli Publications SA, Berna

Contatto:  
DFAE, Divisione Sicurezza umana  
E-mail: [ams@eda.admin.ch](mailto:ams@eda.admin.ch)

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

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

Berna, 2012

