

# Strategia di politica estera 2016–2019

rapporto sugli indirizzi strategici per la legislatura



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli  
affari esteri DFAE

L'11 maggio 2011 il Consiglio federale ha conferito al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) l'incarico di sottoporgli, all'inizio di ogni legislatura, una strategia volta a definire gli indirizzi prioritari della politica estera. Il presente rapporto, che rappresenta il secondo documento strategico redatto all'inizio di una legislatura, soddisfa tale richiesta, formulata anche in una mozione trasmessa dal Parlamento (10.3212, «Chiaro orientamento strategico della politica estera»).

# Premessa

**«La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.»**

Questo chiede la Costituzione federale e questi sono gli obiettivi perseguiti dalla Svizzera con la sua politica estera. Pochi altri Stati sono così connessi, economicamente, socialmente e politicamente, con il resto del mondo come la Svizzera. Per tutelare i propri interessi e garantire la propria sicurezza, il proprio benessere e la propria indipendenza la Svizzera ha bisogno di una situazione internazionale stabile e aperta, e di buone relazioni con gli Stati confinanti e con i più importanti partner commerciali, l'UE e gli Stati UE/AELS. È nel suo interesse contribuire in maniera costruttiva, all'interno delle organizzazioni internazionali, all'elaborazione di soluzioni nuove e sostenibili.

La strategia di politica estera 2016–2019 fissa le priorità per i prossimi quattro anni e permette al Consiglio federale di portare avanti la propria politica estera, che si è dimostrata finora un successo, reagendo in modo flessibile ai cambiamenti in atto. Vogliamo conti-

nuare a promuovere il dialogo e la ricerca di soluzioni e ci prefiggiamo di essere anche in futuro costruttori di ponti nelle situazioni di conflitto facendo leva sulla nostra pluriennale esperienza e competenza in materia di buoni uffici.

Intendiamo inoltre prevenire le forme di estremismo violento e impegnarci affinché la globalizzazione sia portatrice di sicurezza e prosperità per tutti. L'obiettivo è far sì che il maggior numero di persone, oggi e in futuro, possa vivere in pace e dignitosamente. Con la cooperazione internazionale – per esempio nel campo della formazione professionale – cerchiamo di dare prospettive e un futuro ai giovani nel loro Paese.

Il Consiglio federale auspica che la politica estera svizzera sia ben integrata nella politica interna del Paese. Contiamo sul fatto che anche nei prossimi quattro anni la condividerete e contribuirete a plasmarla.



Didier Burkhalter  
Consigliere federale

# Indice

---

<b>Premessa</b>	<b>3</b>
-----------------	----------

---

<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
Tra continuità e cambiamento	5
Il contesto internazionale	6
Obiettivi costituzionali della politica estera svizzera	10
Principi di attuazione	11

---

<b>Indirizzi strategici della politica estera</b>	<b>14</b>
Relazioni con l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS	15
Relazioni con partner mondiali	18
Pace e sicurezza	21
Sviluppo sostenibile e prosperità	27

---

<b>Servizi di prossimità ai cittadini</b>	<b>31</b>
---	-----------

---

<b>Comunicazione internazionale</b>	<b>33</b>
-------------------------------------	-----------

---

<b>Risorse, rete esterna e personale</b>	<b>35</b>
--	-----------

---

<b>Conclusione</b>	<b>37</b>
--------------------	-----------

---

# Introduzione

Dopo aver descritto la situazione iniziale («Tra continuità e cambiamento») e analizzato il contesto internazionale, il rapporto illustra gli obiettivi costituzionali della politica estera e i principi di attuazione. La parte principale ha per oggetto i quattro indirizzi strategici della politica estera svizzera per la legislatura 2016–2019, ovvero le relazioni con

l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS, le relazioni con partner mondiali, l'impegno in favore della pace e della sicurezza nonché l'impegno per lo sviluppo sostenibile e la prosperità. Seguono due capitoli dedicati alle tematiche dei servizi di prossimità, della comunicazione internazionale nonché delle risorse, della rete esterna e del personale.

## Tra continuità e cambiamento

La prima strategia di politica estera per la legislatura 2012–2015 ha guidato in modo efficace la politica estera della Svizzera. Ha inoltre contribuito a garantire una politica estera coerente e credibile in un contesto mondiale turbolento e caratterizzato da numerose crisi di crescente intensità. Tale strategia si iscriveva in un quadro ampio, lasciando al contempo lo spazio necessario per identificare e sfruttare attivamente le opportunità nonché per reagire rapidamente ai nuovi sviluppi secondo un approccio orientato alla ricerca di soluzioni. Il Consiglio federale ha riferito sull'attuazione della strategia nei suoi rapporti annuali sulla politica estera.

La strategia di politica estera 2016–2019 si ispira alla strategia della legislatura precedente. Si tratta di una continuità evidente, poiché anche gli obiettivi, gli interessi e i

valori generali della Svizzera si inscrivono in una logica di continuità. In tale ottica la Costituzione federale funge da fondamento (cfr. cap. 1.3). Sul piano internazionale, il nostro Paese rimane competitivo. La Svizzera è un leader mondiale nel campo delle scienze e della ricerca come pure un Paese di assoluta avanguardia in materia di forza economica, capacità di innovazione, competitività, infrastrutture, certezza del diritto, stabilità politica, tenore di vita, scambi internazionali nonché apertura al mondo e immagine. La Svizzera possiede un considerevole «soft power» e la comunità internazionale si attende che, come Paese europeo di media grandezza, intervenga attivamente proponendo soluzioni. La presidenza dell'OSCE detenuta nel 2014 ha dimostrato che la Svizzera può fornire contributi di politica estera utili a se stessa e al mondo intero.

La Svizzera continua a perseguire l'obiettivo di una politica estera pragmatica e vicina ai cittadini che comprenda anche servizi per gli Svizzeri. In tale ottica la politica estera svizzera è radicata nella cultura politica del Paese, nelle sue istituzioni e nelle sue esperienze storiche. La politica estera e la politica interna sono rette da valori comuni. A livello interno la politica estera della Svizzera gode di ampio consenso.

La politica estera della Svizzera sfrutta le proprie capacità e i propri margini di manovra. Gli attori della politica estera svizzera danno prova di pazienza e perseveranza e sono consapevoli dell'efficacia talvolta molto limitata di un'azione individuale della Svizzera. Per tale ragione, laddove possibile e nel suo interesse, la Svizzera cerca di collaborare con partner che condividono le sue posizioni.

Nonostante la continuità, la nuova strategia di politica estera introduce anche alcuni cambiamenti in linea con i progressi realizzati nell'attuazione della strategia precedente. Le relazioni con i vicini diretti della Svizzera si sono per esempio nuovamente intensificate e, nella maggior parte dei casi, sono stati registrati notevoli progressi nell'appiannamento delle divergenze. Desideroso di mantenere con gli Stati confinanti relazioni strette nonché basate sulla fiducia e sulla ricerca di soluzioni, il Consiglio federale ha inserito tale obiettivo nell'indirizzo strategico relativo all'Unione europea e agli Stati dell'UE/AELS.

D'altro canto, poiché il contesto internazionale è in rapida evoluzione, la strategia è stata adeguata affinché la Svizzera possa continuare a tutelare con efficacia i propri interessi e abbia voce in capitolo nella gestione della globalizzazione.

## Il contesto internazionale

Alla fine della Guerra fredda il mondo è entrato in una fase di profondi cambiamenti. Se per decenni il sistema globale era stato caratterizzato dal bipolarismo, il crollo dell'Unione Sovietica ha conferito agli Stati Uniti il ruolo di unica superpotenza. Tuttavia la fase unipolare ha avuto breve durata. I cambiamenti «tettonici» che hanno scosso il sistema geopolitico dopo il 1989, inizialmente in modo a malapena percettibile e visibile, hanno progressivamente acquistato forza e probabilmente influenzeranno la

politica mondiale anche nel corso dei prossimi anni.

L'equilibrio internazionale dei poteri cambia nel processo di globalizzazione tuttora in atto: l'Occidente in generale e gli USA in particolare subiscono una perdita relativa di potere e influenza, sebbene nel prossimo futuro i secondi siano destinati a restare la prima potenza mondiale, soprattutto per il loro potenziale militare. Gli Stati del Sud e dell'Est del mondo si muovono con maggiore consa-

pevolezza e con un approccio più offensivo sullo scacchiere internazionale e puntano a svolgere un ruolo dominante a livello regionale o addirittura globale. La tendenza che si va delineando è pertanto quella di un mondo sempre più multipolare e frammentato, caratterizzato dalla presenza di vari centri a vocazione regionale. L'evoluzione è tuttavia lungi dall'essere lineare, come mostrano gli attuali problemi economici di alcuni Stati BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica). Anche l'imprevedibile evoluzione del prezzo del petrolio si ripercuoterà sull'equilibrio internazionale. Il perdurare di un prezzo basso potrebbe influenzare la stabilità interna e la politica estera di alcuni Stati produttori. Inoltre, finora le «nuove» potenze emergenti sono riuscite solo in parte a sviluppare un modello sociale ed economico alternativo attrattivo, ad accumulare in modo duraturo «soft power» e a legarsi ad altri Stati tramite alleanze durature. La tendenza alla multipolarizzazione del sistema internazionale accresce la volatilità e può intensificare le rivalità e i conflitti geopolitici. Un rafforzamento del coordinamento tra le grandi potenze risulta pertanto indispensabile, pur avendo ripercussioni ambivalenti sul sistema multilaterale.

Nel contempo si osserva una moltiplicazione degli attori che esercitano un potere nel sistema internazionale: benché gli Stati restino i protagonisti principali, perdono terreno rispetto agli attori non statali, ovvero la società civile – come hanno dimostrato la «primavera araba» in Nord Africa e il movimento Euromaidan in Ucraina – e gruppi economici e finanziari, ma anche organizza-

zioni terroristiche o la criminalità organizzata. La tendenza a una ripartizione più ampia del potere può essere positiva perché dà voce ad attori democratici della società civile. Può tuttavia anche rivelarsi destabilizzante, poiché consente a reti terroristiche e criminali di infiltrarsi in strutture statali in parte già indebolite o addirittura di distruggerle interamente. Lo spostamento degli equilibri di potere viene accelerato dalla digitalizzazione e soprattutto dalla rapida diffusione globale di internet in generale e dei social media in particolare.

Un'ulteriore evoluzione cruciale della politica internazionale è la proliferazione di crisi e conflitti, che non rappresentano avvenimenti isolati «fortuiti» ma sono espressione di una fase di transizione. L'instabilità e la violenza armata sono in aumento soprattutto nelle regioni limitrofe dell'Europa. A est la crisi ucraina ha riportato la guerra in Europa e la polarizzazione tra Russia e Occidente si è tradotta anche in una riduzione della sicurezza paneuropea. La regione a sud dell'Europa è piombata in una profonda crisi scatenata dalla complessa situazione dovuta ad annosi conflitti irrisolti quali il conflitto israelo-palestinese nonché a conflitti più recenti come quelli in Siria, Yemen e Libia, all'ascesa di gruppi terroristici di matrice jihadista, alle tensioni geopolitiche e religiose, al malgoverno e alla debolezza delle strutture statali. Le conseguenze di queste evoluzioni negative si fanno sentire in misura crescente anche in Svizzera e nel suo contesto regionale. L'Europa è entrata nel mirino del terrorismo di matrice jihadista e deve inoltre far fronte alle enormi sfide

poste dalla crisi dei profughi e dei migranti alimentata dalla violenza persistente, dalla grande emergenza umanitaria e dall'assenza di prospettive.

In futuro si accentueranno ulteriormente le sfide globali quali la migrazione, il cambiamento climatico e gli altri danni ambientali come pure la lotta per le risorse, i cyberattacchi, le nuove frontiere dello spazio, il terrorismo, la criminalità violenta, le pandemie o le resistenze agli antibiotici. I rischi sono elevati soprattutto a livello informatico e a causa della vulnerabilità tecnologica delle società moderne. I problemi ambientali, segnatamente nell'ambito del clima e della biodiversità, hanno assunto da tempo dimensioni politiche, economiche e sociali globali.

L'elevato numero di Paesi con istituzioni statali deboli e instabili e una società civile spesso poco sviluppata resta problematico. Nella maggior parte dei casi, in questi Stati fragili la popolazione vive in condizioni di estrema povertà ed è vittima di atti di violenza, corruzione e arbitrio politico. I governi di questi Paesi non possono o non vogliono assumere le funzioni statali fondamentali. Gli Stati fragili rappresentano un terreno fertile ideale per i gruppi terroristici e criminali.

Le prospettive economiche mondiali sono incerte. L'economia mondiale sta superando solo lentamente le conseguenze della crisi economica e finanziaria e della crisi del debito pubblico e non è ancora tornata su un sentiero di crescita duratura. Anche la crescita dei Paesi emergenti mostra chiari se-

gnali di debolezza. La Svizzera risente altresì dell'apprezzamento del franco come pure dell'indebolimento dei mercati di sbocco tradizionali e in particolare dell'UE. Benché il sistema del commercio multilaterale abbia registrato solo un lento sviluppo nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), sono stati realizzati alcuni progressi in materia di liberalizzazione del commercio mondiale (p.es. Accordo sulla facilitazione del commercio e Accordo sulla tecnologia dell'informazione). Nel complesso, per un'economia aperta di dimensioni medie come la Svizzera il quadro generale esterno è peggiorato e richiede sforzi particolari. Parallelamente emergono inoltre nuovi spazi normativi sovra-regionali (p.es. Partenariato trans-pacífico, TPP) che vanno ben oltre i classici accordi di libero scambio e che potrebbero avere ripercussioni rilevanti sull'economia mondiale e sulla Svizzera.

I profondi cambiamenti tuttora in atto lasciano prevedere una crescente frammentazione del sistema internazionale. La transizione è caratterizzata da insicurezza, volatilità e instabilità nonché da un deficit di leadership a livello mondiale, dall'apparizione di nuovi attori e, talvolta, da un pensiero pseudo-innovativo all'interno di categorie politico-militari e sfere d'influenza esclusive. Norme e ordinamenti consolidati vengono messi in discussione. La democrazia, i diritti umani e la libertà vacillano in molte regioni e il diritto e la cooperazione internazionali sono sempre più compromessi.

Questa constatazione deve tuttavia essere relativizzata in una duplice ottica. Innanzi-



tutto, la Svizzera è circondata da un'area che rimane tuttora relativamente stabile. Sicuramente anche l'UE deve far fronte a grandi sfide: la crisi del debito pubblico e dell'euro è in attesa di una soluzione duratura, la crisi dei profughi ha accentuato la frammentazione politica in Europa e l'avvenire della costruzione europea è ancora oggetto di un acceso dibattito. Tuttavia, nel corso del processo di unificazione europea, l'UE ha sviluppato una certa capacità di resistenza alle crisi. Benché ad oggi non sia possibile prevederne la struttura futura, è ipotizzabile che l'UE prosegua il suo sviluppo e resti la forza organizzativa principale in Europa. Malgrado tutte le difficoltà, l'UE continua a rappresentare un fattore di stabilità e prosperità molto importante nel continente europeo. È nell'interesse della Svizzera che l'UE riesca a uscire dalla crisi e a conservare la sua capacità di azione. Una destabilizzazione o addirittura una disgregazione dell'UE avrebbe conseguenze politiche ed economiche negative per la Svizzera.

In secondo luogo, l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che in un mondo multipolare la cooperazione e le soluzioni comuni non sono solo urgentemente necessarie, ma anche possibili là dove esiste una volontà politica in tal senso. Malgrado le numerose divergenze, la dimensione comune e gli aspetti costruttivi riescono sempre a imporsi nella comunità internazionale. Lo dimostrano l'accordo sul nucleare raggiunto con l'Iran, l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, l'accordo sul clima approvato a Parigi o l'avvicinamento tra USA e Cuba. Spesso si tende inoltre a trascurare gli svi-

luppi positivi: nel corso degli ultimi 20 anni circa si è praticamente dimezzato il numero delle persone che vivono in una situazione di povertà estrema e la mortalità infantile è notevolmente diminuita, mentre in molti Paesi in via di sviluppo i redditi sono notevolmente aumentati e si è assistito alla nascita di un ceto medio. Sono infine sempre di più i bambini che hanno accesso all'istruzione.

I profondi cambiamenti in corso offrono opportunità e aprono nuove prospettive. La globalizzazione e i mutamenti che ne derivano possono e devono essere gestiti attivamente. La Svizzera è ben posizionata per assumere la funzione di «costruttrice di ponti», svolgere un ruolo attivo nei cambiamenti, difendere i propri valori e i propri interessi nonché contribuire a creare alleanze tra gli attori preposti alla risoluzione dei problemi al fine di affrontare le sfide globali. Il Paese è in grado di elaborare soluzioni innovative e competitive che sono anche nel suo interesse.

# Obiettivi costituzionali della politica estera svizzera

Gli obiettivi costituzionali della politica estera svizzera sono la tutela e la promozione degli interessi e dei valori iscritti nella Costituzione. Tali interessi e valori sono definiti in un'ottica a lungo termine e offrono alla politica estera svizzera un quadro di riferimento ampio e stabile.

La Confederazione «tutela la libertà e i diritti del Popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese», «promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese», «provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini» e «si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico» (art. 2 Costituzione federale). Con riferimento agli affari esteri, la Costituzione federale (art. 54 cpv. 2) sancisce che: «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita».

Tali obiettivi di politica estera riflettono i valori della Svizzera, che si contraddistingue per la sua diversità culturale, le sue istituzioni politiche – segnatamente gli strumenti di partecipazione democratica della popolazione, il

federalismo e la condivisione del potere (consenso e concordanza) – nonché per la certezza del diritto. La coesione interna e la coesistenza di varie culture e vari gruppi sociali sono un punto di forza della Svizzera, analogamente al suo sistema politico inclusivo dotato di istituzioni uniche nel loro genere. Occorre vigilare su questo sistema e sulla sua cultura politica. I numerosi conflitti interni che scuotono il mondo dimostrano infatti che la stabilità politica e sociale non è un dato scontato.

In Svizzera la politica interna e la politica estera sono strettamente interconnesse. Gli elementi portanti della politica interna della Svizzera guidano anche la sua politica estera. La Svizzera si impegna in favore della democrazia e dello Stato di diritto, del dialogo e della cultura del compromesso, dell'inclusione e della condivisione del potere nonché dei diritti umani e dei principi umanitari.

A causa della globalizzazione, anche le crisi e i conflitti lontani possono avere conseguenze per la Svizzera. Possono ripercuotersi negativamente sull'economia nazionale e compromettere investimenti o esportazioni, come pure colpire gli Svizzeri che vivono o viaggiano in queste aree di conflitto o di crisi o minacciare le basi naturali della vita. Gli Stati fragili sono un terreno fertile per i gruppi terroristici che propugnano ideologie fondate sul disprezzo dell'essere umano, la criminalità organizzata o la violenza armata.

L'economia mondiale è sensibile alle minacce che gravano sui flussi commerciali, sui trasporti e sulle risorse energetiche. Anche la Svizzera è esposta alla pressione migratoria proveniente dai Paesi colpiti da instabilità, oppressione, violazioni dei diritti umani, assenza di prospettive socioeconomiche o condizioni ambientali precarie.

Per tale motivo, nei limiti delle sue possibilità e con la consapevolezza che spesso la sua

azione può essere efficace solo se condotta insieme ad altri, la Svizzera si impegna per la prevenzione dei conflitti, la lotta contro la povertà e la protezione dell'ambiente. Opera in favore della stabilità internazionale e della gestione della globalizzazione nonché di regole e norme internazionali, e questo vasto impegno influisce a sua volta positivamente sull'indipendenza, sulla libertà e sulla sicurezza della Svizzera come pure sulla sua prosperità.

## Principi di attuazione

L'attuazione della politica estera è retta da determinati principi che trascendono le situazioni contingenti e conservano la loro validità a prescindere dalle evoluzioni a breve termine nel contesto internazionale.

Questi principi sono lo Stato di diritto, la neutralità, l'universalità, il dialogo, la solidarietà e la responsabilità nonché l'efficienza e la coerenza.

### **Stato di diritto**

La Svizzera è uno Stato di diritto. È nel suo interesse che le relazioni internazionali siano rette dal primato del diritto e non dalla legge del più forte. Di conseguenza il diritto internazionale pubblico e il suo rispetto rivestono grande importanza per la Svizzera. In assenza di regole, gli attori internazionali possono cadere nella tentazione di esercitare pressioni o ricorrere all'uso della forza per imporre i loro interessi. Al fine di contrastare

tali tentativi, da tempo la Svizzera si impegna contro il ricorso all'uso della forza e a favore di una risoluzione pacifica delle controversie.

### **Neutralità**

La neutralità è uno strumento di politica estera utilizzato dalla Svizzera per preservare la sua indipendenza. In virtù del suo statuto di Stato neutrale permanente, la Svizzera rispetta gli obblighi imposti dal diritto della neutralità, e cioè in primo luogo il dovere di non partecipare ai conflitti internazionali tra altri Stati. L'attuazione della sua politica di neutralità, volta ad assicurare la visibilità e la credibilità della sua neutralità in senso giuridico, non è per contro disciplinata da norme di diritto, ma dipende da un'analisi del contesto internazionale del momento. Pur implicando il mantenimento di una certa imparzialità e oggettività nelle prese di posizione, la neutralità non rappresenta un freno alla tutela dei propri interessi. Al contrario,

si tratta di uno strumento flessibile per l'attuazione della politica estera svizzera, atto a facilitare i contatti con vari interlocutori. In particolare può rappresentare una carta vincente nelle attività di buoni uffici, che costituiscono un tradizionale punto di forza della politica estera svizzera e consentono al Paese di distinguersi dagli altri e di svolgere un ruolo particolare.

## **Universalità**

Tradizionalmente la Svizzera cerca di mantenere buone relazioni con tutti gli Stati del mondo, nei limiti del possibile. Essendo un Paese fortemente dipendente dalla sua apertura al mondo, in particolare sul piano economico, e che non è membro dell'Unione europea né di altre alleanze o gruppi importanti di Paesi quali il G20, la Svizzera deve mantenere un'ampia rete di relazioni per tutelare efficacemente i suoi interessi. Il principio di universalità non significa tuttavia che la Svizzera non abbia delle priorità e non le impedisce di riconoscere la particolare importanza di determinati partner né di elaborare strategie mirate secondo i Paesi.

## **Dialogo**

Il dialogo costituisce un elemento importante della cultura politica della Svizzera, che è chiamata a fondare sul dialogo anche la sua politica estera. La Svizzera si adopera pertanto per costruire «ponti» e promuovere il dialogo. Quest'ultimo non è certo una panacea e presuppone che tutte le parti in causa abbiano una seppur minima disponibilità a dialogare. Tuttavia, in assenza di un dialogo o di proposte in tal senso, le possibilità di trovare una soluzione a un conflitto o di evitare

un conflitto emergente sono quasi nulle. Il cosiddetto «ascolto attivo» promosso dalla Svizzera e gli sforzi tesi a comprendere i vari attori non implicano inoltre che la Svizzera condivida le relative posizioni o che non possa difendere i propri interessi e valori.

## **Solidarietà e responsabilità**

Oggi l'influenza di uno Stato e la sua capacità di crearsi un margine di manovra per tutelare i propri interessi non si misurano solo in base alla sua potenza militare, alla sua forza economica o alla sua dimensione demografica, ma dipendono anche dalla sua disponibilità a fornire contributi solidali e responsabili al superamento delle sfide globali. La responsabilità è riferita anche alle generazioni future, alle quali occorre lasciare in eredità, attraverso una politica estera responsabile, un mondo il più possibile pacifico e sicuro e un ambiente intatto.

## **Efficienza e coerenza**

L'efficienza occupa un posto centrale nella politica estera della Svizzera. La politica estera svizzera in generale e le sue iniziative, proposte e azioni in particolare devono sempre confrontarsi con i mezzi disponibili e gestire con razionalità le risorse limitate. Non è tanto l'atto di forza quanto la misura strategica pianificata a essere al centro delle attività di politica estera e tale caratteristica si estrinseca in tutti i campi di azione, in particolare nell'assistenza consolare agli Svizzeri che vivono o viaggiano all'estero. Nella politica estera l'efficienza presuppone un'azione coerente; efficienza e coerenza sono indissolubili. Coerenza significa riconoscere i nessi tra i singoli ambiti politici e

definire di conseguenza l'azione di politica estera. La globalizzazione pone requisiti più elevati in materia di coerenza, segnatamente tra le varie politiche settoriali. La trasparenza e l'informazione reciproca sono importanti per riconoscere precocemente le incoerenze e garantire la coerenza. Le eventuali incoerenze e i conflitti in termini di obiettivi e mezzi che ogni politica estera è chiamata ad affrontare devono essere ridotti al minimo tramite procedure di coordinamento e la definizione di criteri oggettivi specifici.

# Indirizzi strategici della politica estera

Una politica estera attiva e previdente esige priorità strategiche, soprattutto nell'ottica di un contesto internazionale caratterizzato da una grande diversità in termini di attività e di attori. La strategia di politica estera definisce il quadro e le linee direttive dell'impegno internazionale della Svizzera nel corso della legislatura 2016–2019. Lascia inoltre lo spazio e la flessibilità necessari per identificare,

anche a breve termine, e sfruttare attivamente i margini di manovra e le possibilità di azione nonché per reagire a nuovi sviluppi proponendo soluzioni concrete. I quattro indirizzi strategici non rappresentano ambiti isolati, ma si sovrappongono e interagiscono tra loro. Le sinergie che ne derivano devono essere sfruttate in modo costruttivo.



Foto: Servizi del Parlamento, 3003 Berna; Grafico: DFAE

# Relazioni con l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS

## OBIETTIVO PRINCIPALE

Grazie a un consolidamento e a un rinnovo della via bilaterale, la Svizzera intrattiene con l'UE relazioni di partenariato regolamentate e con un buon potenziale di sviluppo; promuove inoltre lo sviluppo di relazioni strette con gli Stati dell'UE/AELS e in particolare con i Paesi confinanti.

La Svizzera è situata nel cuore dell'Europa. Condivide i valori democratici fondamentali dei suoi partner europei, con i quali coltiva stretti legami sul piano politico, economico e culturale. Intrattiene relazioni intense soprattutto con i Paesi confinanti, che ad eccezione del Liechtenstein sono tutti membri dell'UE. La Svizzera dà prova di solidarietà nell'impegno in favore della stabilità e dello sviluppo nel continente europeo.

In un contesto caratterizzato da spostamenti degli equilibri di potere a livello globale e da sfide e minacce di natura transfrontaliera, è importante sviluppare partenariati stabili – soprattutto con gli Stati che condividono le stesse posizioni – e trovare soluzioni comuni. Tale considerazione vale soprattutto per la concorrenza globale (ricerca, commercio, innovazione), la sicurezza interna ed esterna (p. es. lotta al terrorismo e alla criminalità), la cooperazione internazionale e l'aiuto umanitario nonché per la qualità di vita della

popolazione (mobilità, opportunità, posti di lavoro, diversità culturale, ambiente, sanità). La Svizzera coopera in vari modi con i suoi partner europei a livello multilaterale e bilaterale – anche nell'ambito dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e del Partenariato per la pace della NATO – nonché con gli Stati dell'AELS e con gruppi di cooperazione sub-regionali. In tale ottica l'UE svolge un ruolo di primissimo piano.

L'obiettivo principale del prossimo quadriennio è garantire relazioni di partenariato regolamentate e con un buon potenziale di sviluppo con l'UE. Buone relazioni con l'UE sono necessarie al fine di assicurare una cooperazione pragmatica – e guidata da interessi e valori – con i Paesi europei in un elevato numero di campi di azione politica. Tale cooperazione contribuisce a promuovere la prosperità e la sicurezza. La Svizzera e l'UE hanno un interesse comune a sviluppare relazioni bilaterali stabili. Come importante partner economico e «ponte» tra Nord e Sud, la Svizzera risulta più strettamente legata all'UE di quanto non lo siano alcuni Stati membri.

Le sfide attuali che interessano l'intero continente – per esempio la gestione della crisi dei profughi – evidenziano l'importanza di una buona e intensa cooperazione con l'UE quale partner principale. Nel quadro della sua associazione a Schengen e a Dublino, la Svizzera



Agosto 2015: il consigliere federale Didier Burkhalter (a destra) dà il benvenuto al ministro degli esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier in occasione di una visita di lavoro a Berna. KEYSTONE/Peter Schneider

opera in favore di soluzioni europee efficaci – affiancate da misure nazionali – e agisce come partner autonomo, ma nel contempo solidale e cooperativo, capace di difendere i propri interessi di politica estera. La stessa considerazione vale anche per quanto concerne la lotta al terrorismo e alla criminalità, per la quale l'associazione a Schengen offre strumenti preziosi come il Sistema d'informazione Schengen o gli standard di controllo comuni in materia di attraversamento delle frontiere esterne. La Svizzera lavora inoltre a stretto contatto con l'Europol, per esempio per quanto riguarda i cosiddetti combattenti terroristi stranieri (foreign terrorist fighters).

L'interdipendenza economica è particolarmente elevata con i Paesi confinanti (fronta-

lieri, regioni di frontiera). Un terzo del commercio estero globale della Svizzera e quasi due terzi del commercio estero con l'UE interessano i Paesi confinanti. Dal canto suo la Svizzera figura tra i dieci principali partner commerciali di tutti i suoi Paesi confinanti. Anche i legami sociali sono importanti: oltre 750 000 cittadini dei Paesi confinanti vivono in Svizzera e altri 290 000 lavorano in Svizzera come frontalieri. Viceversa, 300 000 Svizzeri vivono nei Paesi confinanti.

Le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono organizzate e rette da una serie di accordi bilaterali che coprono numerosi ambiti di cooperazione settoriale. L'insieme di questi accordi costituisce la «via bilaterale». Questa forma di cooperazione consente di sviluppare e ap-



profondire le relazioni tra la Svizzera e l'UE ed è nell'interesse di ambo le parti.

La via bilaterale richiede tuttavia un quadro istituzionale che consenta di tenere aggiornati gli accordi esistenti e in tal modo garantisca l'accesso al mercato interno, aumenti la certezza del diritto e impedisca l'erosione delle basi degli accordi bilaterali. L'accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» da parte del Popolo e dei Cantoni nella votazione del 9 febbraio 2014 ha generato nuove incertezze sul futuro della via bilaterale.

L'obiettivo del Consiglio federale resta pertanto una soluzione consensuale che rispetti sia il nuovo articolo 121a della Costituzione federale sia l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Il mancato raggiungimento di una soluzione di questo tipo si rischia di compromettere i cosiddetti Bilaterali I e di avere conseguenze negative su altri ambiti di cooperazione tra Svizzera e UE, in particolare in materia di formazione, ricerca e innovazione.

Il Consiglio federale persegue pertanto l'obiettivo di rinnovare la via bilaterale per preservarla e assicurarne l'ulteriore sviluppo. Mira a trovare una soluzione con l'UE che consenta di gestire in modo più efficace i flussi migratori dagli Stati dell'UE e di preservare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. A tal fine auspica una soluzione consensuale con l'UE basata su un'interpretazione comune delle modalità di applicazione dell'accordo e in particolare della clausola di salvaguardia. Una simile soluzione con-

sensuale con l'UE consentirebbe di ratificare il Protocollo III sull'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia. In caso di ratifica del relativo protocollo entro il 9 febbraio 2017, i ricercatori svizzeri potranno partecipare nuovamente ai programmi quadro di ricerca europei (pacchetto Orizzonte 2020) come partner associati a pieno titolo e con pari diritti.

Deve inoltre essere definito il quadro istituzionale delle relazioni con l'UE. Un simile accordo istituzionale rappresenta la base di futuri accordi settoriali sull'accesso al mercato interno dell'UE, per esempio in materia di elettricità o servizi finanziari. La conclusione di nuovi accordi di cooperazione e l'estensione degli ambiti di cooperazione esistenti contribuiranno a sviluppare la via bilaterale, per esempio in materia di sicurezza, ambiente o sanità.

Nell'ambito della ricerca l'obiettivo è tornare, nel 2017, al livello di cooperazione precedente al 9 febbraio 2014. In tale contesto, nella legislatura in corso il Consiglio federale si pronuncerà anche sul rinnovo del contributo all'allargamento volto a ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE allargata.

I partenariati strategici con Germania, Francia, Italia e Austria, che nella struttura delle relazioni tra Svizzera ed Europa svolgono un ruolo di fondamentale importanza, devono essere consolidati e rafforzati in modo puntuale. Nel corso della legislatura 2011–2015 le relazioni della Svizzera con tali Paesi hanno registrato un'evoluzione positiva. Possono comunque essere migliorati

ulteriormente e devono essere oggetto di un'attenzione costante. Innanzitutto deve essere mantenuta l'intensità delle visite diplomatiche al fine di lasciare aperti i canali di comunicazione, consolidare regolarmente l'intera gamma della cooperazione bilaterale e, all'occorrenza, identificare nuovi ambiti di cooperazione. In secondo luogo, occorre tematizzare e risolvere rapidamente questioni bilaterali concrete. In terzo luogo, vanno ulteriormente approfonditi il coordinamento e la cooperazione con gli Stati confinanti nell'ottica della cooperazione multilaterale, per esempio nell'ambito dell'ONU o dell'OSCE. In quarto luogo, la Svizzera deve curare le relazioni con i Paesi confinanti proprio in considerazione del ruolo centrale che essi svolgono in veste di Stati membri

dell'UE. La Svizzera deve infine prestare particolare attenzione alle regioni di frontiera. Anche in futuro le sfide comuni dovranno essere affrontate tramite con soluzioni basate su un approccio transfrontaliero.

La Svizzera intrattiene strette relazioni improntate alla fiducia anche con il Principato del Liechtenstein. Intende inoltre mantenere contatti stretti e una frequenza elevata delle visite diplomatiche non solo con i Paesi confinanti, ma anche con tutti gli Stati membri dell'UE e dell'AELS. In tale ottica auspica tra l'altro l'avvio, il mantenimento o l'intensificazione di cooperazioni tematiche, anche a livello multilaterale. La Svizzera punta a intrattenere intensi scambi con la presidenza di turno del Consiglio dell'UE.

## Relazioni con partner mondiali

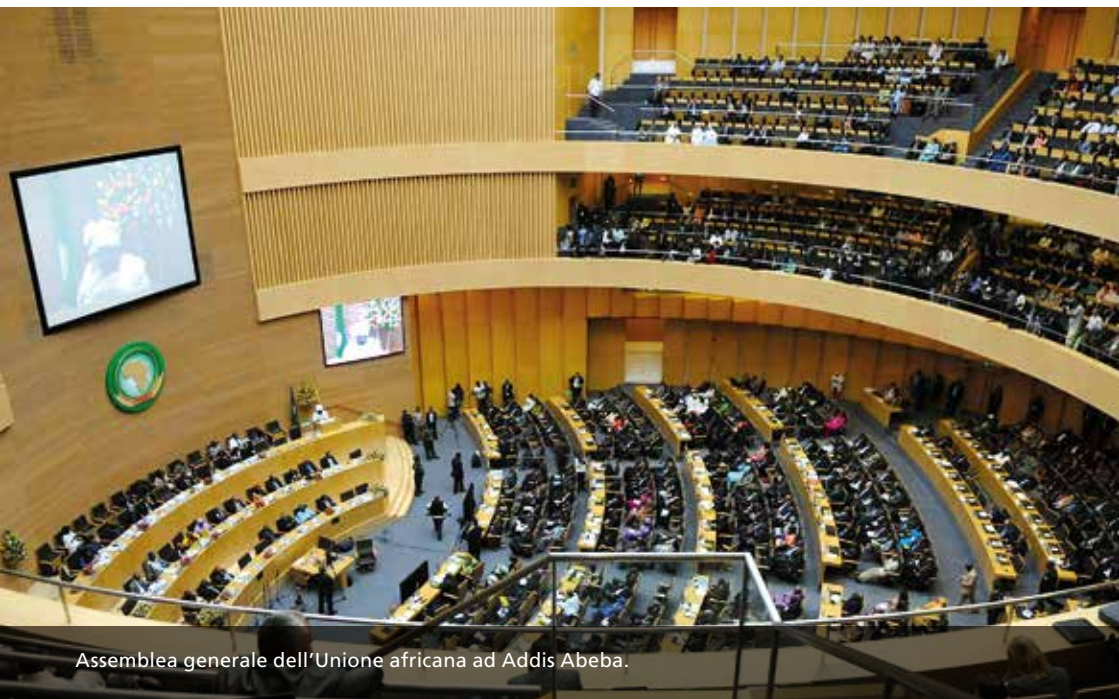
OBBIETTIVO PRINCIPALE

La Svizzera approfondisce la sua rete di relazioni con partner mondiali al fine di tutelare i suoi interessi e risolvere problemi concreti.

La politica estera svizzera è basata sul principio di universalità: la Svizzera non intrattiene solo relazioni con grandi potenze e con potenze regionali, ma anche con Stati medio-piccoli, organizzazioni regionali e attori non statali, interlocutori sempre più importanti nel quadro dello spostamento degli equilibri di potere. Tali relazioni, chiamate

bilaterali, restano cruciali. Nell'ottica degli spostamenti di potere a livello globale e della non appartenenza della Svizzera all'UE, alla NATO e al G20, è importante che il Paese rafforzi le sue relazioni con gli Stati, le regioni e le organizzazioni internazionali al di fuori dell'area dell'UE/AELS.

I temi e i problemi bilaterali, ma anche le possibilità di cooperazione restano di attualità in un mondo sempre più globale e interdipendente. Inoltre, spesso le tematiche bilaterali e multilaterali si sovrappongono. Di conseguenza gli aspetti multilaterali rappresentano ormai una parte importante delle



Assemblea generale dell'Unione africana ad Addis Abeba.

relazioni bilaterali. La Svizzera intende utilizzare sistematicamente i contatti bilaterali per far valere i suoi obiettivi (iniziative diplomatiche, candidature ecc.) e i suoi interessi, segnatamente negli altri tre indirizzi strategici della presente strategia, per identificare gli Stati che condividono le stesse posizioni o per sviluppare contatti con questi ultimi nonché rafforzare la cooperazione bilaterale e multilaterale in un ampio ventaglio di tematiche di comune interesse. La sistematizzazione della cooperazione con Stati di dimensioni analoghe e posizioni di politica estera ed economica paragonabili presenta un potenziale notevole.

La cooperazione bilaterale (scambi bilaterali) è organizzata essenzialmente su tre livelli. In

linea di principio, la Svizzera intrattiene dialoghi di diversa intensità con tutti gli Stati che manifestano interesse nei confronti di un simile scambio. Gestisce invece partenariati con Stati selezionati, che intrattengono con la Svizzera scambi regolari a livello ministeriale e tecnico. I partenariati strategici sono infine basati, tra l'altro, su apposite dichiarazioni d'intenti di entrambe le parti (p. es. memorandum d'intesa o dichiarazione congiunta), vari meccanismi di coordinamento messi in atto dalla Svizzera (p. es. strategie nazionali, roadmap, riunioni di coordinamento intradipartimentali e interdipartimentali), consultazioni politiche annuali, consultazioni e dialoghi settoriali periodici e contatti regolari tra i ministri degli affari esteri o altri ministri.

Il concetto di partenariato strategico risale a una decisione del Consiglio federale del 2005, con cui il Governo si era pronunciato a favore di un approfondimento delle relazioni con gli USA, il Giappone, gli Stati BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica) e la Turchia. L'intensificazione e la diversificazione dei partenariati strategici della Svizzera con tali Paesi resta un obiettivo della legislatura 2016–2019. In particolare è previsto un rafforzamento del coordinamento e della coerenza dei partenariati strategici al fine di garantire un'adeguata tutela degli interessi e dei valori svizzeri. Le tematiche e gli ambiti di cooperazione in cui la Svizzera può apportare o fornire un valore aggiunto, trarre a sua volta beneficio e far valere la sua influenza devono essere mantenuti o ridefiniti.

In questi ultimi anni la Svizzera ha concluso partenariati quasi equivalenti, dal punto di vista qualitativo, ai partenariati strategici con altri Paesi del G20 (p. es. Messico, Corea del Sud, Indonesia, Australia). Il consolidamento di tali partenariati costituisce una priorità. Nella prima metà della legislatura in corso occorrerà inoltre verificare l'opportunità di concludere partenariati strategici con ulteriori Stati, a condizione che anche questi ultimi condividano tale interesse e che il DFAE disponga di risorse sufficienti (anche in loco) per garantirne il monitoraggio e il coordinamento.

La presenza regionale della Svizzera e le sue reti devono essere consolidate segnatamente nell'Europa centro-orientale e orientale, in Asia centrale, nella regione Asia-Pacifico, nelle Americhe, in Africa e nel Vicino e

Medio Oriente. In queste regioni la Svizzera ha interessi diversi in materia di politica, politica di sicurezza, politica economica, politica ambientale e politica migratoria. Gli strumenti della cooperazione bilaterale vengono utilizzati in modo mirato e in funzione della situazione concreta.

Il peso politico, e spesso economico, delle organizzazioni regionali è in aumento. Là dove esiste un interesse reciproco è quindi nell'interesse della Svizzera rafforzare la propria presenza in queste organizzazioni. La Svizzera partecipa già attivamente in veste di osservatore accreditato o partner a pieno titolo all'Alleanza del Pacifico, all'Organizzazione degli Stati americani (OAS), all'Organizzazione della cooperazione islamica (OIC), alla Lega araba, alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), all'Intergovernmental Authority on Development (IGAD) e all'Unione africana. Intende inoltre ottenere lo statuto di partner di dialogo settoriale (sectorial dialogue partner) dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN). Anche le associazioni di piccoli Stati e microstati, per esempio nei Caraibi (CARICOM) o nel Pacifico (PIF), possono essere partner interessanti. In tale contesto, nella legislatura in corso la Svizzera deve rendere più sistematiche le sue attività in veste di osservatore o partner di organizzazioni regionali.

Un'ampia rete esterna è imprescindibile ai fini del rafforzamento e dell'approfondimento della rete di relazioni con partner e regioni situati al di fuori dell'area dell'UE/AELS. La presenza in loco crea un valore aggiunto

significativo, per esempio nell'attuazione della politica estera, nella gestione dei contatti e delle reti e nel coordinamento come pure nella preparazione, nell'accompagnamento e nella gestione delle visite nonché

nell'analisi e nella stesura dei rapporti. La rete esterna fornisce inoltre servizi preziosi all'economia svizzera, anche e soprattutto per le PMI.

## Pace e sicurezza

### OBIETTIVO PRINCIPALE

**La Svizzera rafforza il suo impegno in favore della pace e della sicurezza e fornisce impulsi decisivi per un ordine internazionale giusto e sostenibile.**

Nel corso degli ultimi anni l'impegno in favore della pace e della sicurezza ha acquisito maggiore importanza. Tale evoluzione dipende da una parte dal moltiplicarsi delle crisi internazionali con ripercussioni negative anche per la Svizzera. Nella sua veste di Paese fortemente globalizzato con un'economia orientata alle esportazioni, la Svizzera ha bisogno di un ordine internazionale giusto e sostenibile al fine di preservare la sua sicurezza e la sua prosperità. Soprattutto nei periodi d'insicurezza e di crisi è importante che la Svizzera contribuisca a plasmare il contesto in cui opera grazie a un impegno globale e creativo, in linea con i suoi interessi e i suoi valori.

D'altra parte, grazie a una politica estera indipendente e partecipativa, negli ultimi anni la Svizzera ha regolarmente dimostrato di saper fornire un utile contributo alla promozione

ne della pace e della sicurezza. Nell'odierno mondo multipolare, la Svizzera non appartiene ad alcun centro di potere. È un Paese europeo che sostiene valori europei, ma si impegna in modo indipendente in favore della pace e della sicurezza. La Svizzera riesce a costruire «ponti» là dove altri sono bloccati, come pure a cooperare con partner diversi e a sviluppare iniziative proprie.

Negli ultimi 15 anni la Svizzera ha inoltre sviluppato un'ampia gamma di strumenti innovativi per la promozione della pace e della sicurezza, concepiti per affrontare le sfide attuali. Con la sua rete esterna fondata sul principio dell'universalità e il suo impegno nella cooperazione internazionale in alcuni casi decennale, in numerosi contesti la Svizzera soddisfa le premesse per svolgere un ruolo utile. In tale ottica la Svizzera si impegna soprattutto dove può apportare un valore aggiunto sulla base della sua esperienza, delle sue reti, del suo know-how e dei suoi strumenti. Le priorità geografiche includono il Vicino e il Medio Oriente, l'Africa nonché l'area OSCE.

In sintesi, l'impegno della Svizzera in favo-

re della pace e della sicurezza può essere suddiviso in due parti: gestione delle crisi e dei conflitti da un lato ed elaborazione di risposte comuni a sfide globali dall'altro. Benché attualmente gli sforzi siano concentrati soprattutto sulla risoluzione delle crisi, è importante accordare sufficiente attenzione anche alla gestione a più lungo termine della globalizzazione.

Nell'ambito della gestione delle crisi e dei conflitti, il DFAE rafforzerà ulteriormente il settore della mediazione. La mediazione e la facilitazione sono parte dei buoni uffici della Svizzera – sollecitati e apprezzati in tutto il mondo – e forniscono un contributo efficace all'allentamento delle tensioni e alla soluzione dei conflitti. Un numero crescente di Stati desidera avvalersi dei buoni uffici della Svizzera in tale ambito e proprio per questo il DFAE intende professionalizzare la mediazione, incrementare le capacità e rafforzare la formazione. In futuro la Svizzera guiderà un numero crescente di operazioni di mediazione proprie e metterà con maggior frequenza mediatori di alto livello a disposizione dell'ONU o dell'OSCE, come fa già oggi per esempio nel quadro degli sforzi di pace nella crisi in Siria e in Ucraina. La Svizzera propone inoltre mediazioni tematiche, per esempio in ambito idrico. Con l'ausilio di carriere specifiche, il DFAE intende promuovere internamente le nuove leve esperte in mediazione e intensificare la cooperazione con partner, organizzazioni e altri Stati.

Oltre alla mediazione e alla diplomazia di gestione delle crisi, gli strumenti di promozione della pace e della sicurezza umana continueranno

a svolgere un ruolo centrale. L'attenzione è focalizzata sul rafforzamento delle istituzioni dello Stato di diritto, sulla transizione democratica e sui processi per una pace duratura senza nuove violenze. Svolgono un ruolo di primo piano anche l'analisi del passato e la prevenzione delle atrocità nonché la protezione della popolazione civile dalla violenza. La Svizzera partecipa inoltre ai lavori in corso per l'adeguamento degli strumenti delle missioni di pace dell'ONU e sostiene queste ultime mettendo a disposizione personale civile e militare. Attribuisce grande importanza al miglioramento della protezione delle donne nei conflitti come pure al loro maggiore coinvolgimento nei processi di pace ai sensi della risoluzione 1325 dell'ONU e continua a offrire la propria disponibilità ad assumere mandati in qualità di potenza protettrice quando due Stati interrompono le loro relazioni diplomatiche.

La promozione dei diritti umani è un pilastro fondamentale della politica estera svizzera. Una sicurezza duratura non può prescindere dal rispetto dei diritti umani. La Svizzera si adopera per favorire il rispetto, la promozione e l'attuazione efficace dei diritti umani nel mondo. Cercando il dialogo con tutte le parti interessate e adoperandosi per far prevalere gli elementi di unione rispetto a quelli di divisione, pur restando fedele ai suoi valori e ai suoi interessi, la Svizzera riesce a svolgere una funzione di «costruttrice di ponti». Un simile approccio consente al Paese di svolgere un ruolo precursore nel suo impegno in materia di diritti umani, per esempio nell'ambito del coinvolgimento della società civile, del settore privato e di altri attori non



Marzo 2015: durante un cessate il fuoco il CICR rifornisce di beni di prima necessità la popolazione della regione ucraina di Donec'k in collaborazione con la Missione speciale di osservazione dell'OSCE (SMM). Dietro a sinistra: Alexander Hug, capo supplente della Missione. OSCE

statali in questa tematica.

A livello multilaterale la Svizzera si impegna in generale a favore di istituzioni forti a tutela dei diritti umani sul piano globale, regionale e nazionale e, in particolare, di un incremento delle risorse per il pilastro delle Nazioni Unite dedicato ai diritti umani. Anche il monitoraggio dell'effettivo rispetto di tali diritti rappresenta una priorità della Svizzera. Là dove è in grado di apportare un contributo specifico, credibile e sostanziale (p. es impegno in favore dell'abolizione della pena di morte, protezione dei difensori dei diritti umani, settore privato e diritti umani), la Svizzera interviene avvalendosi di strumenti bilaterali e multilaterali e lanciando progetti concreti.

La Svizzera attribuisce grande importanza alla protezione e ai diritti dei migranti nelle regioni di provenienza. In tale contesto offre assistenza ai Paesi di prima accoglienza come gli Stati confinanti con la Siria, gli Stati del Corno d'Africa e gli Stati dell'Europa orientale al fine di migliorare le loro capacità di protezione e ricezione. Garantendo un sistema di asilo efficiente e condizioni di vita migliori (protezione, servizi di approvvigionamento, integrazione economica) si mira a far sì che i migranti non si sentano costretti a proseguire il viaggio verso l'Europa. Oltre alle misure bilaterali e multilaterali sviluppate nel quadro della politica migratoria estera, il contributo che la politica estera fornisce alla gestione della crisi dei profughi include interventi umanitari volti ad attenuare le soffe-

renze sul posto come pure la lotta contro le cause di fuga, mediante la promozione della pace e la cooperazione allo sviluppo, nonché la partecipazione agli sforzi intrapresi per migliorare i flussi migratori verso l'Europa grazie a una gestione di tipo cooperativo della migrazione a livello europeo. Inoltre, sulla base dell'iniziativa Nansen, la Svizzera si adopera per migliorare la protezione delle persone costrette a cercare rifugio all'estero in seguito a catastrofi naturali.

Un importante aspetto dell'impegno in favore della pace e della sicurezza è la lotta al terrorismo internazionale. Nel 2015 il Consiglio federale ha approvato la strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo, secondo cui quest'ultimo va combattuto nel quadro della Costituzione e del diritto internazionale, tenendo conto in particolar modo dei diritti fondamentali e dei diritti umani. In tale contesto la Svizzera vuole essere considerata un partner affidabile e prudente, che rispetta gli obblighi assunti nell'ambito del diritto internazionale. La politica estera fa riferimento a tutti e quattro gli ambiti d'intervento strategici («prevenzione», «repressione», «protezione» e «prevenzione delle situazioni di crisi») e viceversa.

Una priorità della politica estera nella lotta al terrorismo è l'impegno della Svizzera contro l'estremismo violento. A lungo termine la prevenzione dell'estremismo violento mira a scongiurare, soprattutto nei contesti fragili, la radicalizzazione e il reclutamento dei giovani e accrescere la capacità di resistenza dei gruppi di persone potenzialmente esposti a tale fenomeno. La Svizzera intende

partecipare alla definizione delle politiche in quest'ambito nonché all'elaborazione e allo sviluppo di modelli di successo («best practices»). Intende inoltre promuovere la Ginevra internazionale come piattaforma per la lotta alle cause del terrorismo e lanciare progetti in tal senso, segnatamente tramite il fondo contro l'estremismo violento Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF) con sede a Ginevra. L'impegno della Svizzera si concretizza nel piano d'azione del DFAE per prevenire l'estremismo violento.

Nel quadro dell'elaborazione di risposte comuni a sfide globali, la Svizzera attribuisce grande importanza alla capacità di azione delle organizzazioni internazionali. La gestione della globalizzazione richiede un multilateralismo efficace. L'ONU svolge un ruolo centrale nell'ambito dell'impegno della Svizzera in favore della pace e della sicurezza. La Svizzera partecipa attivamente a dibattiti di grande importanza sulla riforma dell'ONU e sui processi di esame. Nei prossimi anni un accento particolare sarà posto sulla prevenzione dei conflitti e sul consolidamento della pace. La Svizzera sostiene inoltre le misure finalizzate a migliorare la cooperazione tra il Consiglio dei diritti umani e il Consiglio di sicurezza nonché altri organi politici dell'ONU. La Svizzera si è candidata a un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023–2024 e anche in tale sede intende sfruttare le sue competenze per svolgere un ruolo di «costruttrice di ponti» volto a promuovere la pace e la sicurezza.

L'OSCE ha un ruolo di primo piano a livello regionale. In tale contesto, nel quadro della sua



presidenza dell'organizzazione nel 2014 e in veste di membro della troika dal 2013 al 2015, la Svizzera ha lanciato varie iniziative che intende portare avanti. Continuerà a intervenire a favore di una soluzione della crisi ucraina e di altri conflitti, per esempio nel Caucaso meridionale. Auspica inoltre un ampliamento delle capacità dell'OSCE di gestire operazioni di pace, come pure il rafforzamento del profilo dell'organizzazione nella promozione degli scambi economici (connettività) e si adopera per l'avvio di un dialogo politico di fondo tra gli Stati membri dell'OSCE sul futuro della sicurezza europea. In tale ottica, fungono da base i due rapporti del Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, istituito dalla Svizzera. Un ulteriore obiettivo è il miglioramento dell'applicazione degli obblighi esistenti in materia di dimensione umana. Oltre al suo impegno in seno all'OSCE, la Svizzera interviene per promuovere la sicurezza cooperativa in altre sedi quali il Partenariato per la pace della NATO, come pure in altre regioni.

Il rafforzamento della Ginevra internazionale quale importante polo di competenze al servizio della pace e della sicurezza e sede dei negoziati per la pace resta un'ulteriore priorità della Svizzera, che, grazie alla concentrazione unica al mondo di attori, organizzazioni e competenze a Ginevra, può contribuire attivamente ad affrontare le sfide che richiedono una reazione coordinata. La Svizzera intende favorire in modo mirato l'organizzazione del lavoro in rete. Le conoscenze presenti a Ginevra devono essere sfruttate per la gestione dei sempre più complessi processi inerenti alla governance globale.

Le priorità tematiche nella gestione della globalizzazione in materia di pace e sicurezza includono la lotta al terrorismo basata sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, su un cyberspazio pacifico, sicuro, aperto e fondato su regole precise e sulla fiducia reciproca nonché sul controllo degli armamenti, sul disarmo e sulla non proliferazione di armi convenzionali, di armi di distruzione di massa e dei loro vettori.

La Svizzera si impegna a favore del diritto internazionale pubblico. Un ordine basato su regole e norme è essenziale ai fini della stabilità internazionale. La Svizzera rivendica in particolare il rafforzamento del rispetto del diritto internazionale umanitario. In tale ottica promuove il dialogo e la cooperazione tra gli Stati e sostiene progetti concreti volti a migliorare l'applicazione del diritto internazionale umanitario. La Svizzera intende proseguire con la consueta determinazione la propria azione in materia di restituzione degli averi di provenienza illecita di persone politicamente esposte e integrare maggiormente la prospettiva anticorruzione nel suo impegno in favore della pace e della sicurezza. L'esperienza ha dimostrato che la corruzione favorisce la criminalità organizzata (p. es. la tratta degli esseri umani) ed è un'importante causa di fragilità e insicurezza.

Nella gestione delle crisi, dei conflitti e della globalizzazione la Svizzera tiene conto dell'interazione tra pace e sicurezza da una parte e sviluppo sostenibile dall'altra. Questa interdipendenza si riflette nell'Agenda 2030, che tra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile

include la promozione di «società pacifiche e inclusive».

Questa interazione è anche oggetto del messaggio del Consiglio federale concernente la cooperazione internazionale 2017–2020, che oltre alla cooperazione allo sviluppo, alla cooperazione con l'Europa dell'Est e all'aiuto umanitario, per la prima volta include anche la sicurezza umana e auspica una strategia comune. All'interno della cooperazione internazionale acquista inoltre sempre più importanza l'impegno della Svizzera a favore della riduzione della povertà e dell'emarginazione nei contesti fragili e interessati da conflitti. Difendendo per esempio i diritti umani o la creazione di istituzioni fondate sullo Stato di diritto, sia a livello bilaterale che multilaterale la cooperazione internazionale svolge un importante lavoro di prevenzione in relazione alle cause persistenti di conflitti violenti.

Tra le priorità di politica estera della Svizzera l'acqua è il tema che si situa al confine tra pace e sviluppo sostenibile. Conformemente alle linee d'azione «Acqua e sicurezza» tracciate dal DFAE, la Svizzera si impegna per garantire che l'acqua non sia una concausa di conflitti, ma diventi un motore di cooperazione. A tale scopo, alla fine del 2015 ha lanciato a Ginevra un gruppo mondiale di alto livello sull'acqua e sulla pace. Entro due anni, il gruppo dovrà elaborare proposte per la creazione di strumenti e di una struttura a livello di governance per evitare o ridurre i conflitti legati all'acqua sul piano globale e regionale.

Anche l'aiuto umanitario si situa al confine tra pace e sviluppo sostenibile e rientra nel vasto impegno della Svizzera volto a prevenire le crisi e a limitarne le conseguenze e i danni. L'aiuto è destinato alle vittime dei conflitti armati o di catastrofi naturali i cui governi non sono in grado di gestire la situazione di emergenza senza aiuti esterni. L'aiuto umanitario allevia le sofferenze, ma non può sostituire una soluzione politica. Lo scopo principale dell'aiuto d'urgenza è proteggere e assistere le persone più vulnerabili. L'aiuto all'autoaiuto è per esempio indispensabile nei conflitti armati di lunga durata. L'aiuto d'urgenza della Svizzera mira pertanto anche a rafforzare la capacità di resistenza (resilienza) della popolazione locale. Parallelamente, l'intervento dell'Aiuto umanitario è finalizzato alla prevenzione delle catastrofi nonché alla ricostruzione e alla riabilitazione, focalizzando l'attenzione sulla prevenzione e sulla riduzione dei rischi di catastrofi.

# Sviluppo sostenibile e prosperità

## OBIETTIVO PRINCIPALE

La Svizzera si adopera per un mondo senza povertà e per uno sviluppo sostenibile e contribuisce a creare le condizioni quadro internazionali atte a promuovere la prosperità.

## Sviluppo sostenibile

Il mondo sta attraversando una fase di transizione e le sfide globali non conoscono frontiere. Mai come ora esse richiedono un'azione comune. Povertà e disparità, spesso accompagnate da corruzione, arbitrarietà e conflitti, sono tuttora molto diffuse. A subirne le conseguenze più pesanti sono le minoranze, le donne e i bambini. Ciò provoca ingenti costi economici, sociali, ambientali e politici e contribuisce ad accrescere la mancanza di prospettive tra i giovani. Per la prima volta, tuttavia, l'eliminazione della povertà più estrema costituisce un obiettivo non più irraggiungibile.

In un contesto globale sempre più multipolare e frammentato, nonché caratterizzato da tensioni geopolitiche, la governance globale acquista un nuovo significato, diventando al contempo sempre più complessa. Nuovi attori si affacciano sulla scena internazionale, creando nuove opportunità di scambio e d'innovazione. Come già esposto, a livello mondiale esiste uno stretto rapporto tra povertà, rischi globali e conflitti: non può esserci sviluppo

sostenibile senza pace e non può esistere la pace senza uno sviluppo sostenibile.

L'Agenda 2030, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, è stata adottata nel settembre 2015 sotto l'egida dell'ONU e sottoscritta dai capi di Stato e di governo di 193 Paesi. La Svizzera si è fortemente impegnata nell'elaborazione di quest'agenda. L'Agenda 2030 esige che nessuno resti indietro e che tutti i Paesi contribuiscano all'attuazione con la loro politica e i loro mezzi, tenendo conto degli aspetti economici, sociali e ambientali. Il suo obiettivo è mobilitare altri importanti attori oltre a quelli statali, in particolare il settore privato.

La Svizzera si adopera per un mondo pacifico e senza povertà nonché a favore di uno sviluppo sostenibile. I suoi sforzi sono volti a ridurre la povertà e i rischi globali, ad alleviare le situazioni di emergenza e a promuovere la pace e la tutela dei diritti umani. La Svizzera interviene nella sua veste di attore responsabile, per spirito di solidarietà ma anche per salvaguardare i propri interessi.

Con la Cooperazione internazionale (CI), la Svizzera persegue sette indirizzi strategici:

1. contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale che permetta di affrontare le sfide globali;
2. prevenire e superare le crisi, le catastrofi e la fragilità nonché promuovere la trasformazione dei conflitti;



Giugno 2015: profughi siriani partecipano al rito della fine del digiuno in un centro della città desertica di Al-Karak, in Giordania, dove hanno trovato rifugio soprattutto ragazze madri e bambini orfani. La festa è organizzata dall'ACNUR e da organizzazioni partner regionali. UNHCR/Christopher Herwig

3. assicurare a tutti un accesso duraturo alle risorse e ai servizi;
4. promuovere una crescita economica sostenibile;
5. rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia;
6. rispettare e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali;
7. rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine.

La CI della Svizzera contribuisce ad attuare l'Agenda 2030. Sul piano multilaterale la Svizzera si adopera per rafforzare il coordinamento tra le organizzazioni multilaterali, in particolare tra quelle di cui fa parte. Chiede di tenere conto degli obiettivi di sviluppo

sostenibile nell'elaborazione di norme internazionali e segue attentamente i progressi realizzati. Per quanto concerne i Paesi partner, la CI sostiene gli sforzi della Svizzera nell'elaborazione di strategie, programmi e progetti per uno sviluppo sostenibile, che si fondano sui nuovi obiettivi e includono anche le persone più vulnerabili.

La Svizzera impiega in modo efficace e complementare gli strumenti a sua disposizione per combattere la povertà nel mondo e promuovere uno sviluppo sostenibile. Tra questi strumenti figurano l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale, i programmi globali, le misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, la cooperazione

per la transizione nonché le misure di promozione della pace e della sicurezza umana.

Sul piano geografico la Svizzera impiega i suoi strumenti là dove la necessità di intervento è maggiore, in particolare nell’Africa subsahariana, in Nord Africa e nel Vicino Oriente, nonché in contesti fragili in altre regioni del mondo. Un altro aspetto importante è il sostegno ai Paesi in via di sviluppo più avanzati (appartenenti al gruppo di Stati a reddito medio) nei quali vive un grande numero di persone povere e vulnerabili le cui esigenze di sviluppo si ripercuotono anche su intere regioni. Attraverso un’azione congiunta («approccio di cooperazione interdipartimentale») gli attori della CI della Svizzera ottengono risultati migliori di quanto non farebbero agendo da soli, soprattutto in contesti fragili e interessati da conflitti. La Svizzera collabora inoltre strettamente con altri Paesi donatori per coordinare la CI e renderla più efficace.

In futuro gli obiettivi di sviluppo sostenibili saranno integrati nella CI della Svizzera. Quest’ultima pone l’accento sui temi che contribuiscono maggiormente a raggiungere i suoi obiettivi e nel cui ambito può apportare un valore aggiunto, come l’istruzione di base e la formazione professionale oppure lo sviluppo dei comuni. La Svizzera si impegna a favore di temi globali quali l’acqua, il cambiamento climatico, l’ambiente, la sicurezza alimentare, la migrazione, la salute, le finanze e il commercio, che esigono da un lato un’azione congiunta nell’ottica della gestione della globalizzazione, e dall’altro singole azioni nei Paesi interessati. Temi prioritari

sono la pace e i diritti umani nonché l’acqua e la sicurezza.

I partenariati rappresentano uno strumento per attuare gli obiettivi della CI. È necessario il coinvolgimento di vari attori e in quest’ottica i partner principali sono, accanto alle organizzazioni multilaterali, le organizzazioni di Paesi in via di sviluppo e le ONG internazionali. Occorre inoltre intensificare i partenariati con il settore privato e con istituti di ricerca orientati all’interdisciplinarietà e allo scambio.

Grazie alla lunga esperienza acquisita dalla Svizzera, la CI può mobilitare nuove risorse, generare know-how e creare nuove alleanze. La Svizzera rafforzerà pertanto il proprio ruolo di innovatore politico e di catalizzatore delle fonti di finanziamento e intensificherà i suoi partenariati strategici. La CI sostiene le riforme e migliora le condizioni quadro, rafforza il settore privato e la società civile nel loro ruolo di attori del cambiamento, influenza la politica globale e si adopera per una politica coerente della Svizzera in materia di sviluppo sostenibile.

## **Prosperità**

Un’economia efficiente, competitiva e innovativa è garanzia di crescita e prosperità. L’economia svizzera è sempre stata particolarmente dipendente dall’esportazione e ha da sempre intrattenuto strette relazioni sul piano internazionale. La salvaguardia e l’ampliamento della prosperità sono pertanto direttamente legati alle condizioni quadro dell’economia mondiale e alle regole e

norme globali che la disciplinano. La Svizzera ha un assoluto bisogno di mercati aperti, del libero scambio nonché di norme e sistemi di regolazione dell'economia mondiale trasparenti, prevedibili ed equi.

La Svizzera ha la possibilità di adottare misure volte ad alleviare le conseguenze degli sviluppi negativi degli ultimi anni. In tale ottica aumenta regolarmente il numero degli accordi bilaterali di libero scambio (conclusi a livello bilaterale o tramite l'AELS). Nel corso dell'attuale legislatura la Svizzera dovrà decidere come posizionarsi in un mondo in cui emergono nuovi spazi normativi, quali il Partenariato transpacifico (TPP) o il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), che avranno probabilmente un impatto duraturo sull'economia mondiale.

Anche una piazza finanziaria stabile e competitiva a livello internazionale fornisce un importante contributo alla salvaguardia della prosperità. Lo scoppio della crisi globale ha provocato un inasprimento della regolamentazione di numerosi mercati finanziari, rendendo tendenzialmente più difficile la prestazione transfrontaliera di servizi. Per la piazza finanziaria svizzera, orientata all'esportazione, l'accesso al mercato è tuttavia di fondamentale importanza. La Svizzera crea le premesse a tal fine rispettando gli standard internazionali di regolamentazione bancaria, protezione dei clienti e cooperazione fiscale. In tale contesto conduce regolarmente dialoghi sulle questioni finanziarie e in materia di regolamentazione con gli Stati del G20 e altri mercati in crescita. Insieme a Stati partner europei e non, si adopera

inoltre per facilitare l'accesso al mercato ai prestatori svizzeri di servizi finanziari.

Per un'economia aperta come quella svizzera, una prosperità fondata sull'isolamento non è possibile a causa dell'estrema interconnessione tra i mercati dei beni e dei servizi nonché tra il mercato del lavoro e quello dei capitali. Questa interdipendenza implica un processo internazionale di regolamentazione e di normazione dinamico. Il «vecchio» mondo delle dogane viene sempre più sostituito da un «nuovo» mondo di regole comuni nel settore dell'ambiente e del clima come pure nella politica dei trasporti, dell'energia e della sanità. Anche questo è un aspetto importante della gestione della globalizzazione. Pertanto, per la Svizzera preservare la prosperità a lungo termine significa, da un lato, contribuire alla definizione di regole e norme sul piano internazionale, promuovendo i propri interessi e valori e – laddove possibile e necessario – creando alleanze con Paesi che condividono le stesse posizioni, e dall'altro promuovere e salvaguardare la piazza economica, scientifica e di ricerca svizzera. Infine, la politica estera svizzera mantiene stretti contatti con importanti partner commerciali e di investimento tramite le Commissioni economiche miste e sostiene imprese svizzere attive all'estero.

# Servizi di prossimità ai cittadini

La Svizzera è parte integrante di una rete economica globale e anche la mobilità dei cittadini svizzeri continua ad aumentare. La comunità degli Svizzeri all'estero cresce ogni anno del 2 per cento circa. Nel 2015, oltre 750 000 cittadini svizzeri vivevano all'estero. Con un totale di dieci milioni di viaggi all'estero all'anno, gli Svizzeri figurano tra coloro che più amano viaggiare e non sembra profilarsi alcuna inversione di tendenza.

Con l'incremento della mobilità cresce anche la richiesta dei servizi del DFAE e delle sue rappresentanze all'estero. Il DFAE adegua pertanto costantemente la sua offerta di servizio pubblico in ambito consolare alla crescente domanda e a un contesto in continuo mutamento. L'instabilità e la volatilità in molte regioni del mondo e gli sviluppi tecnologici hanno un impatto sulle prestazioni fornite. Accanto a un servizio di sportello assicurato da personale consolare altamente qualificato, il DFAE offre gradualmente anche soluzioni di e-government, tra l'altro in linea con le misure di risparmio volute dalla Confederazione. È previsto un ampliamento costante dell'offerta, nel quadro delle possibilità contemplate dalla legge.

A partire dalla metà del 2016, l'introduzione di un nuovo registro elettronico degli Svizzeri all'estero (eVERA) permetterà ai cittadini

svizzeri di iscriversi online e di registrare autonomamente eventuali cambiamenti d'indirizzo. Gli Svizzeri all'estero potranno anche ordinare e pagare online determinati servizi quali l'attestazione dell'iscrizione o della cittadinanza. Con la piattaforma online «itineris», i cittadini svizzeri dispongono inoltre di una soluzione in rete che permette loro di registrare i piani di viaggio online e, in caso di crisi, di ricevere informazioni attuali e all'occorrenza un'assistenza diretta. Il DFAE valuta regolarmente la possibilità di offrire nuovi servizi online o tramite applicazioni.

La legge sugli Svizzeri all'estero, entrata in vigore il 1° novembre 2015, permette alla Confederazione di perseguire una politica sugli Svizzeri all'estero coerente e omogenea. Su tale base il DFAE provvederà a sviluppare ulteriormente il suo modello di «sportello unico».

Le rappresentanze all'estero e la Direzione consolare (DC) lavorano fianco a fianco per offrire un servizio ottimale ai cittadini. Le rappresentanze restano l'interlocutore principale per gli Svizzeri all'estero, mentre la DC intende essere un centro di servizi e funge da punto di contatto per l'intera Amministrazione federale e per le autorità cantonali in tutte le questioni che riguardano gli Svizzeri all'estero. Il DFAE ha istituito una «helpline» in servi-

zio 24 ore su 24 per rispondere alle domande dei cittadini svizzeri nel mondo. All'inizio del 2016, la Helpline DFAE ha risposto in media a 150 richieste al giorno. Sempre più spesso, inoltre, la Helpline svolge servizi di picchetto per conto delle rappresentanze, che vengono pertanto sgravate e possono dedicarsi ai loro compiti fondamentali. Entro la fine del 2016, 95 rappresentanze dovrebbero beneficiare di tale servizio.

Nel quadro del loro mandato di servizio pubblico, le rappresentanze offrono servizi che in Svizzera incombono agli uffici del controllo degli abitanti. Ogni rappresentanza che offre servizi consolari è per esempio in grado, se necessario, di rilasciare passaporti di emergenza. I cittadini svizzeri che si trovano in difficoltà all'estero possono beneficiare di assistenza nel quadro della protezione consolare. Le rappresentanze intrattengono contatti con la comunità degli Svizzeri all'estero e promuovono in particolare lo scambio dei giovani Svizzeri residenti all'estero tra di loro e con la Svizzera.

A causa dell'evoluzione instabile delle condizioni di sicurezza in determinate regioni del mondo, la preparazione alle situazioni di crisi nonché la prevenzione e la gestione delle crisi a favore dei cittadini svizzeri all'estero assumono un ruolo sempre più importante. Il Centro di gestione delle crisi (KMZ) del DFAE coordina, nel suo campo di attività, l'insieme dei mezzi stanziati dalla Confederazione per aiutare i cittadini svizzeri all'estero e, al contempo, informa il grande pubblico sulle possibilità e sui limiti del sostegno che il DFAE è in grado di fornire in caso di necessità.

Il KMZ segue l'evoluzione delle condizioni di sicurezza nel mondo e informa sull'evoluzione dei rischi attraverso i Consigli di viaggio. Se la situazione lo richiede, i cittadini svizzeri in viaggio o gli Svizzeri residenti all'estero vengono contattati via SMS o e-mail. L'introduzione del nuovo piano di gestione della sicurezza («Security Management Plan»), che valuta i rischi per la sicurezza delle rappresentanze svizzere e dei cittadini svizzeri all'estero e identifica concrete misure di protezione, permette al DFAE di sviluppare ulteriormente la sistematizzazione e la standardizzazione della gestione dei rischi in materia di sicurezza. Il DFAE riunisce inoltre in un'unica sede tutte le sue unità attive nell'ambito della sicurezza e della gestione delle crisi (KMZ, Aiuto umanitario, DC), creando così sinergie supplementari.

A tutti i livelli dell'Amministrazione federale e con riferimento a tutti i servizi coinvolti, occorre incentivare l'ulteriore standardizzazione dei processi e degli strumenti volti a superare le situazioni di crisi all'estero. Grande importanza riveste anche la formazione del personale del DFAE, tra l'altro negli ambiti della sicurezza e della gestione delle crisi, nonché nel coordinamento del pool d'intervento in caso di crisi. L'obiettivo è incrementare ulteriormente la competenza e l'efficacia dei servizi del DFAE responsabili della gestione delle crisi e delle questioni di sicurezza e, al contempo, promuovere una stretta cooperazione con altri importanti servizi federali attivi in questi ambiti (in particolare SIC e fedpol) e con i centri di gestione delle crisi dei Paesi confinanti e di altri Stati.



# Comunicazione internazionale

L'odierna società dell'informazione e della comunicazione richiede agli Stati misure di comunicazione adeguate per presentare e illustrare la propria politica estera. Il Paese viene considerato all'estero? In che modo viene recepito? Questi sono aspetti che non vanno lasciati al caso. Tale considerazione vale anche per la Svizzera, che in vari ambiti è oggetto di un'attenzione internazionale particolare, per

esempio per il suo sistema politico improntato alla democrazia diretta, per l'importanza della sua piazza finanziaria ed economica e per il successo del suo sistema di formazione, ricerca e innovazione.

Un'immagine positiva e differenziata della Svizzera all'estero non è fine a se stessa. Rappresenta anzi uno strumento importante



Caduta del diaframma principale presso Sedrun nella galleria di base del San Gottardo il 15 ottobre 2010. Apertura il 1° giugno 2016. Secondo l'orario ufficiale i treni transitano attraverso il più lungo traforo ferroviario del mondo alla fine del 2016. AlpTransit Gotthard AG

nell'ambito della concorrenza internazionale in materia di influenza e attrattiva e influisce su fattori quali il margine di manovra in politica estera, gli investimenti, gli scambi economici e scientifici e il turismo. La comunicazione internazionale promuove l'interesse nei confronti della Svizzera all'estero e può influenzare decisioni positive per la Svizzera stessa.

Per accrescere la percezione positiva della Svizzera all'estero occorre portare avanti le misure intraprese nella comunicazione internazionale. L'accento è posto su punti di forza e temi connotati positivamente quali la ricerca, l'innovazione, la sostenibilità nonché il contributo alla pace e alla sicurezza. Gli strumenti della comunicazione sono impiegati per tutelare gli interessi della Svizzera anche in ambiti sensibili quali le questioni finanziarie o fiscali o la posizione della Svizzera in Europa.

Nei prossimi anni sono in programma varie manifestazioni di grande impatto, che dovranno essere utilizzate quale piattaforma per l'immagine internazionale della Svizzera: l'apertura della galleria di base del San Gottardo, il Campionato europeo di calcio in Francia e i Giochi olimpici estivi a Rio de Janeiro nel 2016, le esposizioni universali ad Astana (Kazakistan) nel 2017 e a Dubai nel 2020 (fatta salva l'approvazione della partecipazione della Svizzera da parte del Consiglio federale e del Parlamento) e, infine, i Giochi olimpici invernali a Pyeongchang (Corea del Sud) nel 2018. Questi importanti eventi di grande visibilità e impatto mediatico suscitano una considerevole attenzione internazionale e offrono pertanto alla Svizzera una

buona occasione per presentarsi al grande pubblico e mostrare i suoi punti di forza. La Svizzera si serve della sua rete esterna per svolgere attività mirate di comunicazione in loco e diffondere messaggi chiave anche in altre regioni del mondo.

Per trasmettere le sue posizioni e i messaggi della comunicazione internazionale in modo adeguato ai destinatari, la Confederazione si affida a un ampio ventaglio di mezzi di comunicazione e d'informazione, sia tradizionali che moderni, tra cui in particolare i social media. Nell'attuazione delle misure di comunicazione sfrutta il potenziale sinergico esistente tra i dipartimenti e gli uffici interessati e, all'occorrenza, collabora con altri partner pubblici e privati.

# Risorse, rete esterna e personale

L'attuazione della politica estera richiede risorse finanziarie, strutturali e di personale. La rete esterna è uno strumento essenziale per l'attuazione della politica estera della Svizzera e si fonda sui principi dell'universalità, della coerenza e dell'efficacia. La presenza in loco costituisce un considerevole valore aggiunto e serve a tutelare gli interessi della Svizzera. Il funzionamento e la pertinenza della rete esterna vengono costantemente valutati per procedere agli adeguamenti necessari e soddisfare le nuove esigenze della politica estera svizzera.

La rete esterna va utilizzata in modo efficace. Ha il compito di attuare gli obiettivi definiti, reagire alle esigenze della clientela e creare un valore aggiunto continuo e durevole. Il DFAE crea le condizioni quadro per le rappresentanze sul piano tecnico, amministrativo e del personale e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, responsabile degli immobili, mette a disposizione – in stretta collaborazione con il DFAE – i locali necessari affinché le rappresentanze possano attuare la politica estera svizzera nella sua interezza e con la massima efficacia. Gli adeguamenti tempestivi della rete esterna e delle singole rappresentanze, richiesti dalla rapida evoluzione del contesto e dalla riduzione dei mezzi a disposizione, restano una sfida costante.

Allo scopo di incrementare ulteriormente l'efficacia, la visibilità e la coerenza dell'impegno svizzero all'estero e creare sinergie, nei luoghi in cui la Svizzera gestisce sia un'ambasciata che un ufficio di cooperazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), queste due unità vanno integrate in una rappresentanza svizzera comune. Dovranno inoltre essere riuniti sotto uno stesso tetto anche tutti gli altri attori e tutte le attività della Svizzera in un determinato Paese, come pure tutto il personale distaccato dall'Amministrazione federale nello stesso Paese, là dove si delineano opportunità o si presentano possibilità di sfruttare sinergie nel rispetto dell'autonomia legale.

L'applicazione del principio «una Svizzera = una politica estera = una rappresentanza in loco» accresce l'efficacia e la coerenza della politica estera svizzera, consente un migliore coordinamento e un dialogo strategico – anche tra le varie unità dell'Amministrazione federale e gli attori da essa finanziati che si contraddistinguono per l'impegno nell'ambito della politica estera – e migliora ulteriormente l'armonizzazione dei vari strumenti di politica estera.

Per estendere la rete esterna in modo mirato e in funzione dei bisogni – e quindi realizzare an-

cora meglio gli obiettivi definiti nella presente strategia – il DFAE coopera con Paesi partner selezionati. Qualora le condizioni quadro lo consentano e non vi siano fattori politici che vi si oppongono, la Svizzera può ospitare la rappresentanza di un altro Stato nei locali della propria rappresentanza o trasferirsi nei locali di uno Stato partner. La realizzazione di queste «co-ubicazioni» intensifica anche le relazioni bilaterali tra i Paesi interessati.

Per la piazza economica e scientifica svizzera, ma anche per il turismo svizzero e per il ruolo della Svizzera quale Stato sede di organizzazioni internazionali, è importante che i visti possano essere rilasciati facilmente in tutto il mondo, nel rispetto delle esigenze di sicurezza. A tale scopo, il DFAE dispone di rappresentanze nei principali mercati turistici che prevedono l'obbligo del visto. Collabora tuttavia strettamente anche con altri Stati Schengen affinché i visti possano essere rilasciati anche nei luoghi in cui la Svizzera non ha una rappresentanza. Con alcuni Paesi partner la Svizzera persegue una cooperazione più approfondita, che comprende per esempio anche la protezione consolare. Per il rilascio di visti la Svizzera collabora inoltre con fornitori di prestazioni privati allo scopo di rafforzare la propria presenza internazionale. In tale ambito andranno costantemente migliorate le possibilità, per il DFAE, di procedere a controlli di sicurezza al momento del rilascio dei visti e di contribuire così alla sicurezza interna del Paese. Dalla fine del 2015, in ogni rappresentanza degli Stati Schengen, e quindi anche nelle rappresentanze della Svizzera o presso i partner esterni con cui la Svizzera collabora per il rilascio dei visti in Stati selezionati, vengono registrati i dati biometrici (impronte

digitali) dei richiedenti. L'introduzione della biometria per il rilascio dei visti accresce le possibilità di controllo e verifica, che nei prossimi anni andranno sfruttate in misura sempre maggiore.

Il DFAE verifica costantemente la rete esterna per sfruttare al meglio le sinergie e le possibilità di ottimizzazione. Tuttavia, anche usufruendo in maniera efficiente di tali possibilità di ottimizzazione e sinergie, se si dovessero attuare ulteriori misure di risparmio potrebbe essere necessario rinunciare a determinati compiti.

Oltre a mezzi finanziari adeguati, che tra l'altro consentono di gestire una rete esterna universale, risulta imprescindibile disporre di personale competente ed esperto. Anche nel prossimo quadriennio il DFAE vuole essere in grado di reclutare persone di talento e di offrire formazione e perfezionamento al proprio personale. Nonostante la pressione in termini di tempo e risorse, l'obiettivo è dare maggiore spazio alla riflessione e accrescere le competenze in materia di strategia e di comunicazione. Il DFAE intende essere un datore di lavoro attrattivo per i propri collaboratori, che in un mondo instabile, volatile e caratterizzato da conflitti intervengono con sempre maggior frequenza anche in contesti fragili e dai quali ci si attende un lavoro qualitativamente e quantitativamente ineccepibile.

# Conclusione

Un bilancio periodico della strategia adottata consente di tutelare efficacemente gli interessi della Svizzera e di promuovere i suoi valori. La strategia di politica estera perseguita dal Consiglio federale, esposta nel presente documento, definisce gli indirizzi prioritari per la legislatura 2016–2019. Sostiene il Consiglio federale nella sua volontà di rafforzare la coerenza e la credibilità della politica estera della Svizzera nonché il suo radicamento nella politica interna. L'esigenza di perseguire una politica estera vicina ai cittadini, che si manifesta nelle possibilità sancite dalla Costituzione di partecipazione del Parlamento, dei Cantoni e del Popolo svizzero all'elaborazione della politica estera definita dalla Confederazione, richiede da sempre un importante lavoro di coordinamento. La globalizzazione e la crescente complessità delle sfide che la politica estera deve affrontare accrescono questa necessità di coordinamento e, di conseguenza, anche di basi strategiche comuni.

Nei prossimi anni la politica estera svizzera sarà incentrata sui quattro indirizzi strategici seguenti:

## **Relazioni con l'Unione europea e gli Stati dell'UE/AELS**

Grazie a un consolidamento e a un rinnovo della via bilaterale, la Svizzera intrattiene con l'UE relazioni di partenariato regolamentate e con un buon potenziale di sviluppo. Pro-

muove inoltre lo sviluppo di relazioni strette con gli Stati dell'UE/AELS e in particolare con i Paesi confinanti.

## **Relazioni con partner mondiali**

La Svizzera approfondisce la sua rete di relazioni con partner mondiali al fine di tutelare i propri interessi e risolvere problemi concreti. In tal modo tiene conto dei continui spostamenti degli equilibri di potere.

## **Pace e sicurezza**

La Svizzera rafforza il suo impegno in favore della pace e della sicurezza e fornisce impulsi decisivi per un ordine internazionale giusto e stabile. In tal modo contribuisce alla gestione delle crisi e dei conflitti e all'elaborazione di risposte comuni alle sfide globali e rafforza la Ginevra internazionale.

## **Sviluppo sostenibile e prosperità**

La Svizzera si adopera per un mondo senza povertà e per uno sviluppo sostenibile e contribuisce a creare le condizioni quadro internazionali atte a promuovere la prosperità. In futuro gli obiettivi di sviluppo sostenibile fino al 2030 saranno parte integrante della politica estera della Svizzera.

La Svizzera si appresta ad attuare questi indirizzi strategici della sua politica estera in un contesto difficile. In un mondo che diventa sempre più instabile, il contesto internazionale della Svizzera è caratterizzato da



Nonostante i progressi compiuti, in Bangladesh un terzo della popolazione vive ancora in condizioni di povertà. Grazie alla cooperazione internazionale, la Svizzera contribuisce a garantire a queste persone un futuro migliore. DFAE

un'incertezza sempre più diffusa e da un crescente numero di crisi e problemi. Le norme e le strutture di regolamentazione vengono messe sempre più in discussione. In un mondo multipolare, l'elaborazione di soluzioni cooperative per rispondere alle sfide comuni risulta talvolta molto impegnativa.

A maggior ragione occorre quindi dare prova di impegno, assunzione di responsabilità e solidarietà. Con la sua politica estera indipendente, la Svizzera può contribuire alla gestione delle sfide con approcci utili sia per se stessa che per il mondo intero. Paesi «costruttori di ponti» come la Svizzera sono più che mai necessari. La Svizzera può fornire soluzioni innovative e percorribili che si fondano sui propri valori e riflettono i suoi

interessi; dispone di una diplomazia efficiente e creativa e vanta grande competenza ed esperienza nella cooperazione internazionale. Per preservare la sua sicurezza, la sua prosperità e la sua indipendenza, la Svizzera deve necessariamente contribuire a plasmare il contesto in cui opera.

## **Colophon**

Editore:

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

Impaginazione:

Comunicazione visiva DFAE, Berna

Foto di copertina:

UN Photo/Jean-Marc Ferré, UNHCR/Sebastian Rich,  
UNHCR/Hereward Holland, OSZE, Sébastien Bertrand,  
Servizi del Parlamento 3003 Berna, DFAE

Ordinazioni :

Informazione DFAE  
[www.dfae.admin.ch/pubblicazioni](http://www.dfae.admin.ch/pubblicazioni)  
E-mail: [publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco,  
francese e inglese. Altri esemplari possono essere scaricati  
presso [www.dfae.admin.ch/pubblicazioni](http://www.dfae.admin.ch/pubblicazioni).

Berna, 2016

