Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

16.xxx

Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020

del …

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di quattro decreti federali concernenti la cooperazione internazionale della Svizzera nel quadriennio 2017–2020 e il disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2014	M	14.3910	Importanza delle zone montane nella definizione dell'agenda per uno sviluppo sostenibile post-2015 (S 26.11.14, Stöckli; N 10.06.15)
2014	P	14.4257	Rafforzare il valore delle aziende agricole a conduzione familiare nella cooperazione allo sviluppo internazionale (N 20.03.15, Bulliard)
2015	P	15.3026	Rafforzamento della protezione dei profughi siriani attraverso l'aiuto umanitario in loco (S 16.06.15, Eder)
2015	P	15.3476	Formazione professionale nell'ambito di partenariati in materia di migrazione (N, non ancora trattato dalla Camera, Heim)

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

… In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale definisce l'orientamento strategico della cooperazione internazionale per il periodo 2017–2020 e propone lo stanziamento di cinque crediti quadro per un importo totale di 11,06 miliardi di franchi. La cooperazione internazionale si orienta verso la visione di un mondo pacifico e senza povertà, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. I cinque crediti quadro sono validi dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020 e concernono rispettivamente l'Aiuto umanitario e il Corpo svizzero di Aiuto umanitario, la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, l'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e, per la prima volta, le misure di promozione della pace e della sicurezza umana. Nell'ambito del presente messaggio, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale per adozione anche il disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Situazione iniziale

Le misure adottate dalla Confederazione nell'ambito della cooperazione internazionale si basano sull'articolo 54 della Costituzione federale (RS 101*), sulla legge federale del 17 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), sulla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS* 193.9*) e sulla legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS* 974.1*). La strategia congiunta del DFAE e del DEFR, già collaudata nel periodo 2013–2016, viene estesa al periodo 2017–2020 e completata con le misure di promozione della pace e della sicurezza umana.*

Il presente messaggio si basa sui valori di riferimento del piano finanziario per la legislatura 2017–2019 e le proiezioni per il 2020, che stanziano a favore della cooperazione internazionale un importo di 9,44 miliardi di franchi, da cui risulta un volume di impegni totale di 11,06 miliardi di franchi. Nel febbraio 2011 il Parlamento ha deciso di portare l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) svizzero allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2015. Questo obiettivo è stato raggiunto nel 2014 e 2015. In seguito al programma di stabilizzazione deciso dal Consiglio federale per il periodo 2017–2019, il presente messaggio si orienta secondo le stime attuali[1] verso un tasso leggermente più basso, pari allo 0,48 per cento del RNL, tasso che rimane inferiore all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato dall'ONU e riconosciuto dalla Svizzera.

Contenuto del disegno

La cooperazione internazionale è parte integrante della politica estera della Svizzera ed è ancorata nei suoi valori fondamentali di solidarietà e responsabilità. Basan-

[1] Le stime relative all'APS sono indicative. Possono esservi fluttuazioni, segnatamente a causa dell'evoluzione del RNL o delle spese relative all'accoglienza dei richiedenti l'asilo nel primo anno del loro soggiorno in Svizzera.

dosi su questi valori, la Svizzera s'impegna per consentire a ogni individuo di condurre una vita dignitosa, sicura e al riparo dalla povertà e si adopera per trovare soluzioni alle sfide mondiali. Un simile impegno va anche nell'interesse della Svizzera stessa, poiché la sua prosperità e la sua sicurezza dipendono ampiamente dal contesto internazionale. Fatti che si verificano nei Paesi limitrofi, ma anche all'altro capo del mondo come progressi economici e sociali ma anche conflitti armati o catastrofi naturali, costituiscono opportunità o sfide per la Svizzera, la cui immagine viene messa in risalto nel mondo anche grazie alla lunga tradizione della sua cooperazione internazionale e alla sua forza innovativa. Oltre a essere fortemente attaccata ai valori del nostro Paese, la cooperazione internazionale si basa anche sulle competenze svizzere ampiamente riconosciute all'estero e che il Paese sa opportunamente valorizzare, in particolare grazie al suo impegno attivo sul piano multilaterale. La qualità del lavoro della cooperazione internazionale è frutto di una vasta esperienza, ma anche della capacità di trarre insegnamento dai successi e dalle sconfitte e di apprendere in permanenza. Grazie agli sforzi continui e all'impiego di strumenti più efficaci sono stati ottenuti buoni risultati (cfr. allegato A).

Sulla scia del successo raccolto dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio, nel mese di settembre 2015 le Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda «Trasformare il Nostro Mondo: l'Agenda 2030 per uno Sviluppo Sostenibile» (Agenda 2030) e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile contemplati dalla stessa. Questa Agenda universale, alla cui stesura ha contribuito anche la Svizzera, è valida per il nostro Paese così come per i Paesi in via sviluppo e costituisce ormai un quadro di riferimento importante per la cooperazione internazionale della Svizzera, accanto ad altre normative fondamentali come le convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

Benché la povertà sia globalmente in calo, più di due miliardi di persone continuano a vivere con meno di due dollari americani al giorno. Nell'Africa subsahariana quasi una persona su quattro soffre la fame. Le disuguaglianze e le discriminazioni restano elevate e toccano soprattutto le donne, le minoranze e i giovani. Quasi due terzi delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà sono donne. Secondo la Banca mondiale, entro il 2020 dovrebbero essere creati 600 milioni di posti di lavoro supplementari per i giovani che raggiungono l'età lavorativa nei Paesi in sviluppo. I rischi globali, come i cambiamenti climatici, l'incertezza delle risorse idriche o l'instabilità economica e finanziaria aumentano e si ripercuotono sui mezzi di sussistenza delle persone povere, incrinando il loro potenziale di sviluppo e quello del loro Paese. In seguito ai cambiamenti climatici aumentano di frequenza e di intensità i fenomeni meteorologici estremi, come la siccità, le inondazioni e i cicloni, che colpiscono regioni finora risparmiate, coinvolgendo un numero crescente di persone. Resta molto elevato anche il numero di conflitti, i quali causano ogni anno migliaia di morti e distruggono il tessuto economico, politico, sociale e culturale delle società. Nel 2015 si contavano all'incirca 60 milioni di sfollati nel mondo, una cifra mai raggiunta dopo la Seconda guerra mondiale. Queste persone rimangono prevalentemente nella propria terra d'origine, tuttavia la disperazione ne spinge anche a cercare un'alternativa altrove, correndo spesso pericoli mortali. Queste sfide che la cooperazione internazionale deve affrontare, come la povertà, i rischi globali e i conflitti, sono sempre più interconnesse. La miseria, le violazioni

dei diritti umani, le discriminazioni e la fragilità o la corruzione delle istituzioni statali costituiscono un terreno fertile per le tensioni sociali, l'instabilità economica, l'estremismo violento e le guerre. In un mondo multipolare, caratterizzato dalla coesistenza di diverse potenze, tradizionali ed emergenti, diventa più difficile affrontare queste sfide.

Per il 2017–2020 la cooperazione internazionale consolida quanto già acquisito, pur adeguandosi all'evoluzione del contesto. Essa si orienta verso la visione di un mondo pacifico e senza povertà, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. Per realizzare questa visione, la cooperazione internazionale persegue i sette obiettivi strategici seguenti:

1. *contribuire allo sviluppo di un contesto internazionale che consenta di rispondere alle sfide globali;*
2. *prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e della fragilità, promuovere la trasformazione dei conflitti;*
3. *garantire a tutti un accesso sostenibile alle risorse e alle prestazioni;*
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. *garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;*
7. *rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine.*

Per raggiungere questi obiettivi, la cooperazione internazionale s'impegna a rafforzare le persone e le istituzioni che li circondano; interviene nell'immediato nelle situazioni d'emergenza e sul lungo termine per trovare soluzioni sostenibili. Seguendo un mandato ben preciso, contribuisce anche alla stabilità internazionale e quindi a rendere il mondo più sicuro. Nella fase di attuazione la cooperazione internazionale della Svizzera mette in risalto le qualità proprie del nostro Paese. Orientata ai risultati, la cooperazione internazionale della Svizzera è flessibile, rimandendo comunque prevedibile e agendo sul lungo termine. Potendo contare su una rete di partenariati svizzeri innovativi ed efficienti, contribuisce, sul piano internazionale, ad associare la Svizzera alle caratteristiche di impegno, innovazione e qualità.

Traendo insegnamenti dalla vasta esperienza della cooperazione internazionale, il messaggio 2017–2020 fornisce una risposta alle sfide odierne (in particolare conflitti, fragilità, povertà e disuguaglianze, rischi globali, diversità degli attori). La cooperazione internazionale dispone di una serie di strumenti diversificati: l'Aiuto umanitario, la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, l'aiuto alla transizione e le misure di promozione della pace e della sicurezza umana attuate dalla Divisione Sicurezza umana (DSU) del DFAE, che sono confluiti per la prima volta nel presente messaggio comune sulla cooperazione internazionale. Nel periodo 2017–2020, la cooperazione internaziona-

le metterà l'accento sul rafforzamento delle complementarietà e delle sinergie tra i suoi strumenti, in modo da poter rispondere con maggiore flessibilità alle esigenze dei suoi Paesi partner, segnatamente nei contesti fragili. In tali contesti, i diversi strumenti della cooperazione internazionale offrono un contributo complementare in particolare al rafforzamento della fiducia tra lo Stato e la società, promuovendo le istituzioni statali al servizio dei cittadini e lottando contro l'esclusione economica, sociale e politica, ossia contro fattori che predispongono alla violenza e all'estremismo violento. Grazie alle sinergie tra i suoi strumenti, la cooperazione internazionale potrà così disporre di una massa critica più ampia per esercitare una leadership e influenzare le politiche. Tenendo conto della stretta correlazione tra sviluppo e ambiente e in vista della realizzazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, la cooperazione internazionale rafforzerà anche la dimensione ambientale della sua azione.

Per quanto riguarda la migrazione, la cooperazione internazionale della Svizzera contribuisce anche a combattere i motivi che spingono alla fuga. Si impegna ad alleviare le sofferenze della popolazione sul posto, punta al miglioramento delle loro prospettive di vita e contribuisce alla risoluzione dei conflitti e alla promozione della pace. Laddove opportuno e possibile, la Svizzera cerca, nell'ambito della sua politica estera migratoria, di combiniare l'impegno nella politica di sviluppo con i propri interessi in materia di migrazione, in particolare nel quadro dei partenariati della migrazione. La cooperazione internazionale tiene così conto delle circostanze che hanno contribuito, negli ultimi anni, ad incrementare l'instabilità nei territori europei, generando conseguenze indirette anche in Svizzera: oltre alla crisi ucraina sono da annoverare in particolare i conflitti ancora irrisolti in Siria, Iraq, Libia e Yemen. Anche nella zona del Corno d'Africa, oltre alla persistente mancanza di prospettive dal punto di vista economico, che colpisce in prevalenza i giovani, anche la diminuzione della sicurezza rappresenta un incentivo per i movimenti migratori diretti a nord.

Per costruire un mondo pacifico e sconfiggere la povertà nell'ottica di uno sviluppo sostenibile sono necessari vari attori, ognuno dei quali apporti le proprie competenze specifiche. La Svizzera non può assumersi da sola questo onere e opera pertanto in stretta collaborazione con partner di lunga data, in particolare con le organizzazioni internazionali. La cooperazione multilaterale continua in effetti a rivestire un'importanza strategica fondamentale per la Svizzera. Le organizzazioni internazionali hanno numerosi vantaggi in termini di dimensioni, capacità d'intervento e competenze. Partecipando attivamente ai loro organi direttivi, la Svizzera può influenzare il loro orientamento strategico e conferire un'impronta globale alle proprie priorità. Sostenendo le organizzazioni internazionali con sede a Ginevra contribuisce inoltre a promuovere la Ginevra internazionale e umanitaria.

Nel periodo 2017–2020, la cooperazione internazionale intende rafforzare il suo effetto trainante, stimolando le riforme nei Paesi partner attraverso il rafforzamento del settore privato e della società civile che sono gli artefici dei cambiamenti, influenzando le politiche globali, promuovendo la coerenza delle politiche in materia di sviluppo sostenibile e incentivando la creazione delle conoscenze. Un altro obiettivo della cooperazione internazionale è quello di intensificare il suo effetto cataliz-

zatore sulle altre fonti di finanziamento per lo sviluppo: gettito fiscale dei Paesi partner che consente ai governi di investire per esempio nell'istruzione o nelle infrastrutture; investimenti privati che generano nuovi impieghi; e trasferimento di fondi dei migranti che consentono loro di aiutare le loro famiglie rimaste in patria. La cooperazione internazionale potenzierà anche i propri partenariati, specialmente con il settore privato, allo scopo di condividere competenze e risorse a favore dello sviluppo sostenibile. Un altro importante pilastro della cooperazione internazionale sarà costituito anche in futuro dai partenariati istituzionali con le organizzazioni non governative (ONG) svizzere, le quali grazie al loro know-how, alla loro esperienza, alla loro conoscenza dei contesti locali e al loro potenziale innovativo sono partner indispensabili. L'attività della cooperazione internazionale e quella delle ONG svizzere si completano a vicenda, al di là dell'attuazione dei programmi e dei progetti.

Per il periodo 2017–2020 i cinque crediti quadro stanziati prevedono le seguenti priorità specifiche:

- ***Credito quadro concernente l'Aiuto umanitario e il Corpo svizzero di aiuto umanitario (n. 2):** per affrontare adeguatamente le crescenti sfide rappresentate dalle crisi, dai conflitti armati e dalle catastrofi naturali, nel periodo 2017–2020 la DSC porrà maggiormente l'accento sull'Aiuto umanitario d'urgenza, concentrando il proprio impegno sull'assistenza e la protezione delle categorie più vulnerabili della popolazione e ad esempio, a seconda del contesto, le donne o i bambini, i profughi o le persone sfollate, i malati o i disabili, e perseguendo il rafforzamento delle capacità di resilienza nei Paesi e nelle regioni colpite. Accanto alle situazioni d'urgenza, incentrerà il proprio Aiuto umanitario sulle misure di prevenzione e di ricostruzione, in particolare sulla riduzione dei rischi di catastrofe. Provvederà inoltre al dispiegamento di specialisti del Corpo svizzero di Aiuto umanitario e all'erogazione di contributi a favore delle organizzazioni umanitarie partner (come il CICR, le organizzazioni umanitarie dell'ONU e le ONG). Si concentrerà infine sul rafforzamento del quadro normativo umanitario, sul coordinamento degli attori umanitari e sul funzionamento del sistema umanitario per dare una risposta alle sfide attuali e future.*
- ***Credito quadro concernente la Cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (n. 3)**: consapevole del fatto che queste regioni sono chiamate ad affrontare le sfide più ardue in termini di povertà e di violenza armata, la DSC concentrerà maggiormente le sue misure di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, nei contesti fragili e in particolare nell'Africa subsahariana. La riduzione della povertà costituisce il nocciolo della sua cooperazione bilaterale, condotta in 21 Paesi e regioni prioritari e basata su strategie elaborate con gli attori competenti della Confederazione. Per rispondere all'esigenza di offrire maggiori prospettive ai giovani di questi Paesi, la DSC rafforzerà il suo impegno nell'ambito dell'istruzione di base e della formazione professionale. Riserverà inoltre un'attenzione particolare all'uguaglianza di genere, al fine di ridurre le disparità e l'esclusione sociale. La soluzione delle sfide globali che colpiscono soprattutto i più vulnerabili è al centro dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. La DSC proseguirà quin-*

di i suoi programmi globali in materia di 1) cambiamenti climatici e ambiente, 2) sicurezza alimentare, 3) acqua, 4) salute, 5) migrazione, che fanno della Svizzera un attore innovativo.

Nel periodo 2017–2020, la cooperazione multilaterale allo sviluppo (n. 3.4), un compito comune della DSC e della SECO, concentrerà i suoi contributi su 15 organizzazioni prioritarie – banche dello sviluppo, organizzazioni dell'ONU per lo sviluppo e fondi e reti mondiali – e continuerà a impegnarsi per rafforzarne l'efficacia e i risultati. Due di queste quindici organizzazioni sono diventate prioritarie per il periodo 2017–2020, cioè il Fondo Verde per il Clima e la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture. È previsto di inserire nelle organizzazioni prioritarie nel periodo considerato anche il Partenariato Mondiale per l'istruzione. In sintonia con il valore di riferimento stabilito nell'ambito dei precedenti messaggi, i contributi destinati alle organizzazioni multilaterali corrispondono al 40 per cento circa del credito quadro concernente la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (cfr. n. 3.7.3).

- ***Credito quadro concernente i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (n. 4):*** *per creare opportunità e prospettive per tutti, nel periodo 2017–2020 i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo messi in atto dalla SECO saranno finalizzati alla crescita sostenibile e inclusiva, che svolge un ruolo importante per creare posti di lavoro, consentire allo Stato di dotarsi di istituzioni centrali per lo sviluppo economico e la fornitura di prestazioni, rafforzare la competitività e il commercio sostenibile e appoggiare le economie rispettose del clima. La SECO s'impegna anche per rafforzare la resilienza dei Paesi partner rispetto ai rischi globali come le crisi economiche e finanziarie e i cambiamenti climatici. Essa concentrerà anche in futuro le sue azioni bilaterali sugli otto Paesi in sviluppo già sostenuti nel periodo 2013–2016 e potenzierà le proprie misure complementari nei Paesi prioritari di altri attori della Confederazione, in particolare della DSC.*
- ***Credito quadro concernente l'Aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est[2] (n. 5):*** *nonostante i numerosi progressi ottenuti, per molti Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale la transizione resta un processo incompiuto. La DSC e la SECO continueranno pertanto a sostenere la transizione verso lo Stato di diritto, la democrazia e l'economia di mercato in queste regioni, mediante un aiuto congiunto. Al centro di questo impegno vi saranno ancora una volta le questioni di governance e il sostegno alle riforme, ma verrà data maggiore importanza anche all'inclusione sociale ed economica e alla riduzione delle disparità, nonché alla diminuzione delle cause dei conflitti. I rispettivi programmi si concentreranno sui Paesi non membri dell'Unione europea, ovvero i Paesi dei Balcani occidentali, dell'Asia centrale e del Caucaso meridionale*

2 Ai sensi della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, per Stati dell'Europa dell'Est si intendono gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche (URSS).

– tra cui diversi Paesi appartenenti al gruppo di voto della Svizzera in talune istituzioni finanziarie internazionali – l'Ucraina e la Moldavia.

- ***Credito quadro concernente le misure di promozione della pace e della sicurezza umana (n. 6):*** *nel periodo 2017–2020 le misure di promozione della pace e della sicurezza umana attuate dalla DSU si concentreranno sulla trasformazione dei conflitti violenti e sulla costruzione di una pace duratura; sulla protezione delle persone contro la violenza, in particolare nell'ambito dei conflitti armati; sulla promozione del rispetto dei diritti umani; e sulla protezione delle persone sfollate e dei migranti vulnerabili come le vittime della tratta degli esseri umani. Impegnata in attività politico-diplomatiche e operative sul piano internazionale, nazionale e locale, nel periodo 2017–2020 la DSU concentrerà i propri sforzi sull'Africa subsahariana, l'Africa del Nord, il Medio Oriente e lo spazio dell'OSCE.*

La cooperazione internazionale della Svizzera rispetta e promuove gli standard d'efficacia internazionali e persegue una gestione basata sui risultati. Ogni credito quadro contiene obiettivi di efficacia che consentono di valutare i risultati ottenuti e di quantificare il loro contributo generale al conseguimento degli obiettivi strategici. I rapporti di attuazione dei crediti quadro per il periodo precedente figurano in allegato.

La validità della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1), che costituisce la base legale dell'aiuto alla transizione concesso agli Stati dell'Europa dell'Est e alla Comunità degli Stati indipendenti, giunge a scadenza il 31 maggio 2017. Il proseguimento dell'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est dopo tale data richiede quindi il rinnovo della base legale. Questo disegno viene sottoposto all'Assemblea federale per adozione nell'ambio del presente messaggio. La proposta di nuova legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est costituirà anche in futuro la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (contributo all'allargamento), il che non pregiudica tuttavia la decisione relativa a un eventuale rinnovo del contributo. Tale rinnovo non è oggetto del presente messaggio. Il Consiglio federale sottoporrà una proposta di eventuale rinnovo del contributo all'allargamento al Parlamento solo alla luce dello sviluppo delle relazioni con l'Unione europea, sempre che detto sviluppo sarà positivo.

Il piano finanziario di legislatura 2017–2019 presenta ancora considerevoli deficit strutturali, malgrado il programma di stabilizzazione 2017–2019 previsto dal Consiglio federale, che sgraverà il bilancio della Confederazione di circa un miliardo. I crediti d'impegno chiesti presentano un limite superiore di finanziamento che potrà essere raggiunto solo in caso di sviluppo positivo della situazione del bilancio della Confederazione. Se nel corso dei prossimi anni saranno necessarie altri misure di risparmio per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento, i crediti d'impegno saranno molto probabilmente interessati.

Indice delle abbreviazioni - Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020

ACF	Azione contro la Fame
AfDB	Banca africana di sviluppo
AfDF	Fondo Africano di Sviluppo
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AIIB	Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture
AMPA	Annual Multilateral Performance Assessment
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
AsDB	Banca asiatica di sviluppo
AsDF	Fondo asiatico di sviluppo
ASEAN	Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico
ATAF	African Tax Administration Forum
ATI	Indice sulla trasparenza degli aiuti
ATT	Trattato sul commercio delle armi
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
BIT	segretariato dell'Organizzazione internazionale del Lavoro
BE	Bosnia e Erzegovina
BNS	Banca nazionale svizzera
BRICS	Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
CAS	Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE
CCM	Core Contribution Management
CERAH	Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève
CERF	Central Emergency Response Fund
CES	Cooperazione economica e sviluppo
CFS	Commissione delle Nazioni Unite sulla sicurezza alimentare mondiale
CG UN CMCoord	Gruppo consultivo di coordinamento civile-militare dell'ONU
CGIAR	Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale
CGPS	Centro ginevrino per la politica di sicurezza
CHF	franchi svizzeri

CI	Cooperazione internazionale
CIAT	Centro interamericano delle amministrazioni fiscali
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CIF	Fondi d'investimento per il clima
CISvS	Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile
CO2	Anidride carbonica
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
CRS	Croce Rossa Svizzera
CQ	Credito quadro
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario
CSDU	Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
CSPM	Gestione dei programmi sensibile ai conflitti
DCAF	Centro per il controllo democratico delle forze armate
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DDU	Difensori dei diritti dell'uomo
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFID	Department for International Development (Ufficio per l'aiuto allo sviluppo del Governo del Regno Unito)
DP	Direzione politica del DFAE
DRC	Consiglio danese per i rifugiati
DRR	Riduzione dei rischi di catastrofe
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSU	Divisione sicurezza umana
ECOWAS	Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale
ELN	Esercito di liberazione nazionale (Colombia)
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FARC	Forze armate rivoluzionarie di Colombia

FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Servizio di consulenza della Banca mondiale per gli investimenti esteri)
FICR	Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo monetario internazionale
FNS	Fondo nazionale svizzero
FNUAP	Fondo delle Nazioni Unite per le attività in materia di popolazione
FRI	Formazione, ricerca e innovazione
FSO	Fondo per le operazioni speciali
FTE	Equivalente tempo pieno
G20	Gruppo dei 20 principali Paesi industrializzati ed emergenti
G7	Gruppo dei Sette
G77	Gruppo dei 77
GAAMAC	Global Action Against Mass Atrocity Crimes
GCF	Fondo verde per il clima
GEF	Fondo mondiale per l'ambiente
GFATM	Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria
GICHD	Centro internazionale per lo sminamento umanitario
GIR	Gestione integrata dei rischi
GIZ	Società tedesca per la cooperazione internazionale
GPE	Partenariato Globale per l'Educazione (Global Partnership for Education)
GRE	Garanzia dei rischi delle esportazioni
HDR	Rapporto sullo sviluppo umano
HEKS/ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere
HRBA	Approccio basato sui diritti umani
IDA	Associazione internazionale per lo sviluppo
IDB/BIS	Banca interamericana di sviluppo
IDP	Dialogo internazionale sulla costruzione della pace e statebuilding
IFAD	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo
IFC	Società finanziaria internazionale
IFI	Istituti finanziari internazionali

IGAD	Autorità intergovernativa per lo sviluppo
IIPE	Istituto internazionale di Pianificazione dell'Educazione (International Institute for Education Planning)
IMZ	Struttura interdipartimentale per la collaborazione internazionale in materia di migrazione
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group
IRRI	Istituto internazionale per le ricerche sul riso
ISDR	Strategia internazionale delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri
ISO	Organizzazione internazionale di normazione
ITIE	Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IVCC	Consorzio controllo vettoriale innovativi
JRR	Justice Rapid Response
KMZ	Centro di gestione delle crisi del DFAE
KNOMAD	Partenariato globale delle conoscenze per la migrazione e lo sviluppo
LDC	Paesi in sviluppo meno progrediti
LF	Legge federale
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati
LGBTI	Lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
M4P	Rendere i mercati funzionali per i poveri
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MDBs	Banche multilaterali di sviluppo
MERV	monitoraggio di cambiamenti pertinenti per lo sviluppo
MDRI	Iniziativa multilaterale di riduzione del debito
MIC	Paesi a reddito medio
MIGA	Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti
MONUSCO	Missione di stabilizzazione ONU nella Repubblica democratica del Congo
MOPAN	Rete di valutazione dei risultati di organizzazioni multilaterali
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
MSF	Medici senza frontiere

NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
NRC	Consiglio norvegese per i rifugiati
O(NU)	(Organizzazione delle) Nazioni Unite
OCHA	Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OMM	Organizzazione meteorologica mondiale
OMS	Organizzazione mondiale della Sanità
ONG	organizzazione non governativa
OPers-PRA	Ordinanza sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario
OPT	territori palestinesi occupati
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSM	Obiettivi di sviluppo del millennio
OSS	Obiettivi di sviluppo sostenibile
PAM	Programma alimentare mondiale
PEFA	Partenariato Spese pubbliche e responsabilità finanziaria
PES	Politica estera in materia di salute
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PIL	Prodotto nazionale lordo
PILAC	Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict
PLAFICO	piattaforma sul finanziamento internazionale e la cooperazione allo sviluppo nel settore ambientale
PMI	piccole e medie imprese
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PPDP	Partenariati pubblico-privati di sviluppo
PPIAF	Fondo per la
	consulenza e l'assistenza tecnica alle infrastrutture
	dei partenariati pubblico-privati (Public Private Infrastructure Advisory Facility)
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
r4d	Swiss Programme for Research on Global Issues for Development

RAI	principi per investimenti responsabili in agricoltura e sistemi alimentari
REDOG	Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio
REGA	Guardia aerea svizzera di soccorso
RIICE	Remote Sensing-Based Information and Insurance for Crops in Emerging Economies
RNL	Reddito nazionale lordo (ingl: GNI)
RS	Raccolta sistematica della Confederazione
SA	Società anonima
SADC	Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale
SCORE	Sustaining Competitive and Responsible Enterprises
SECCI	Iniziativa per l'energia sostenibile e il cambiamento climatico
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SERV	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
SGBV	violenza sessuale e di genere
SIFEM	Fondo d'investimento svizzero per i mercati emergenti
SMM	missione speciale di monitoraggio
SREP	Programma per lo sviluppo di energie rinnovabili nei Paesi in sviluppo più poveri
SSS	Servizio sismico svizzero
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TdH	Terre des Hommes
TI	Transparency International
TII	team d'impiego immediato
TJRC	Commissione per la verità, la giustizia e la riconciliazione (Kenya)
UA	Unione africana
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UNAIDS	Programma delle Nazioni Unite sull'HIV / AIDS
UIL	Ufficio internazionale del lavoro

UST	Ufficio federale di statistica
URSS	Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche
UNCDF	Fondo delle Nazioni Unite per il finanziamento dell'attrezzatura-capitale
UNCTAD/ CNUCES	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNFCCC	Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici
UNHCR/A CNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNIFEM	Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne
UNISDR	Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente
UNSMIL	Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia
UN-SWAP	UN system-wide action plan
UPR	Esame periodico universale dei diritti umani
UNV	Programma dei volontari delle Nazioni Unite
USAR	Urban Search and Rescue
USD	Dollaro USA
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WCDRR	Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione dei rischi di catastrofi
WEF	Forum economico mondiale

IndiceCompendio **3**

Indice delle abbreviazioni - Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020 **10**

1 Strategia di cooperazione internazionale della Svizzera 2017-2020 **29**

1.1 Fondamenti della cooperazione internazionale della Svizzera 29

1.2 La cooperazione internazionale si fonda sugli insegnamenti tratti dalla sua esperienza 31

1.3 La cooperazione internazionale in un mondo in continua trasformazione 32

1.4 Un'interconnessione crescente tra povertà, rischi globali e conflitti 37

1.5 Una nuova agenda globale per lo sviluppo sostenibile 38

1.6 Visione e obiettivi della cooperazione internazionale della Svizzera 40

1.6.1 Un mondo senza povertà e in pace per uno sviluppo sostenibile 40

1.6.2 Obiettivi strategici della cooperazione internazionale per il periodo 2017-2020 43

1.6.2.1 Contribuire allo sviluppo di regole, norme e politiche internazionali che consentano di rispondere alle sfide globali 43

1.6.2.2 Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e della fragilità, e promuovere la trasformazione dei conflitti 44

1.6.2.3 Garantire a tutti un accesso sostenibile alle risorse e alle prestazioni 44

1.6.2.4 Promuovere una crescita economica sostenibile 45

1.6.2.5 Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia 46

1.6.2.6 Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali 47

1.6.2.7 Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine 47

1.7 Attuazione 48

1.7.1 Gli strumenti che massimizzano le sinergie 48

1.7.1.1 Aiuto umanitario (cfr. n. 2) 49

1.7.1.2 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (cfr. n. 3) 50

1.7.1.3 Misure di politica economica e commerciale per la cooperazione allo sviluppo (cfr. n. 4) 52

1.7.1.4 Aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est (cfr. n. 5) 53

1.7.1.5 Misure di promozione della pace e della sicurezza umana (cfr. n. 6) 53

1.7.2 Posizionamento geografico e tematico 54
1.7.2.1 Posizionamento geografico 54
1.7.2.2 Competenze tematiche 54
1.7.2.3 Temi trasversali comuni a tutta la cooperazione internazionale 56
1.7.2.4 Parità di genere 57
1.7.2.5 Buon governo 57
1.7.3 Una cooperazione internazionale impegnata a favore dell'ambiente 57
1.7.4 Un approccio concertato per trattare sfide e opportunità legate alla migrazione 58
1.7.5 Una cooperazione internazionale efficace 59
1.8 La cooperazione internazionale come leva e come catalizzatore 60
1.8.1 La cooperazione internazionale sostiene le riforme e rafforza le condizioni quadro 60
1.8.2 La cooperazione internazionale rafforza il settore privato e la società civile quali attori del cambiamento 61
1.8.3 La cooperazione internazionale influenza le politiche globali 61
1.8.4 La cooperazione internazionale si impegna per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile 62
1.8.5 La cooperazione internazionale gioca un ruolo di catalizzatore sulle altre fonti di finanziamento allo sviluppo. 63
1.8.6 Promozione della diversità delle espressioni culturali 64
1.9 Partenariati per sostenere l'azione della cooperazione internazionale 64
1.10 Valutazione e misurazione dei risultati 67
1.11 Finanziamento e personale 68
1.11.1 Finanziamento 68
1.11.2 Calcolo dei crediti quadro 2017-2020 69
1.11.3 Personale e altre ripercussioni finanziarie 71
2 Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) 73
2.1 Scopo e sfide 74
2.1.1 Basi e mandato 75
2.1.2 Caratteristiche dell'aiuto umanitario 76
2.1.3 Tendenze e sfide 77
2.2 Orientamento strategico 79
2.2.1 Contributo allo sviluppo di un quadro internazionale che consenta di gestire le sfide globali 80
2.2.1.1 Rafforzamento del quadro normativo umanitario 80
2.2.1.2 Rafforzamento del sistema umanitario operativo 80
2.2.2 Prevenzione e gestione di crisi, catastrofi e contesti fragili e promozione della trasformazione dei conflitti 81
2.2.2.1 Rafforzare l'aiuto d'emergenza 82
2.2.2.2 Prevenzione delle catastrofi e ricostruzione 82

2.2.3 Contributo ad altri obiettivi strategici 83
2.3 Priorità tematiche e geografiche 84
2.3.1 Priorità tematiche 84
2.3.1.1 Protezione delle popolazioni colpite 84
2.3.1.2 Riduzione dei rischi di catastrofe (DRR) 85
2.3.1.3 Acqua potabile, igiene e servizi igienico-sanitari (WASH) 86
2.3.1.4 Violenza sessuale e di genere (SGBV) 87
2.3.1.5 Programmi globali della DSC 87
2.3.1.6 Temi trasversali della cooperazione internazionale svizzera 88
2.3.2 Priorità geografiche 89
2.3.2.1 Criteri alla base dell'impegno 89
2.3.2.2 Focolai di crisi in Medio Oriente 90
2.3.2.3 Focolai di crisi nell'Africa subsahariana 91
2.3.2.4 Altre zone di crisi 93
2.3.2.5 Focus geografico della prevenzione delle catastrofi e della ricostruzione 93
2.4 Attuazione e partenariati 95
2.4.1 Principi e metodi di attuazione 95
2.4.1.1 Linee guida operative 95
2.4.1.2 Coordinamento internazionale 96
2.4.1.3 Coordinamento nell'ambito della cooperazione internazionale della Svizzera 96
2.4.1.4 Rischi e sicurezza 97
2.4.1.5 Orientamento ai risultati e gestione delle conoscenze 97
2.4.2 Mezzi di intervento 97
2.4.2.1 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) 97
2.4.2.2 Contributi finanziari a organizzazioni umanitarie partner 100
2.4.2.3 Materiale ausiliario e aiuto alimentare 101
2.4.2.4 Dialogo e difesa della causa delle vittime 102
2.4.3 Partenariati 102
2.4.3.1 Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa 103
2.4.3.2 Nazioni Unite (ONU) 105
2.4.3.3 Organizzazioni non governative (ONG) 106
2.4.3.4 Altri partenariati 107
2.5 Valutazione e misurazione dell'efficacia 107
2.6 Risorse 109
2.6.1 Finanziamento e domanda di credito 109
2.6.2 Volume del credito quadro 2017–2020 110
2.6.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie 111

3 Credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo 113

3.1 Sintesi 113
3.2 Obiettivi e sfide 115
3.2.1 Obiettivo del credito quadro 115
3.2.2 Insegnamenti tratti dal credito quadro Cooperazione allo sviluppo 2013-2016 116
3.2.3 La cooperazione allo sviluppo della DSC in un mondo in continua evoluzione 116
3.2.4 Paesi partner: ricerca di soluzioni sostenibili tra opportunità e rischi 118
3.2.5 Conseguenze per la cooperazione allo sviluppo della DSC 121
3.3 Orientamenti strategici 124
3.4 Priorità tematiche e geografiche 126
3.4.1 Temi prioritari 127
3.4.1.1 Cambiamenti climatici e ambiente (tema sostenuto da un programma globale) 127
3.4.1.2 Sicurezza alimentare e alimentazione (tema sostenuto da un programma globale) 129
3.4.1.3 Acqua (tema sostenuto da un programma globale) 130
3.4.1.4 Migrazione (tema sostenuto da un programma globale) 132
3.4.1.5 Salute (tema sostenuto da un programma globale) 134
3.4.1.6 Istruzione primaria e formazione professionale 135
3.4.1.7 Occupazione e sviluppo economico 136
3.4.1.8 Sviluppo della pace, prevenzione dei confitti e promozione dei diritti umani 138
3.4.2 Temi sia settoriali che trasversali 139
3.4.2.1 Uguaglianza di genere 139
3.4.2.2 Governance 140
3.4.3 Priorità geografiche 141
3.4.3.1 Criteri di selezione dei Paesi partner 141
3.4.3.2 Africa subsahariana 143
3.4.3.3 Africa del Nord e Medio Oriente 145
3.4.3.4 Asia 147
3.4.3.5 America latina e Caraibi 149
3.5 Cooperazione multilaterale 151
3.5.1 Obiettivi e interessi della Svizzera 151
3.5.2 Istituzioni finanziarie internazionali 152
3.5.3 Gruppo per lo sviluppo delle Nazioni Unite 154
3.5.4 Fondi e reti globali 156
3.5.5 Obiettivi della partecipazione della Svizzera alle organizzazioni multilaterali 157
3.5.6 Efficacia delle organizzazioni multilaterali 157
3.6 Attuazione e partenariati 158
3.6.1 Coerenza delle politiche e effetti sistemici 158
3.6.2 Modalità di lavoro e partenariati 159

3.6.2.1 Approccio nei Paesi e nelle regioni partner 160
3.6.2.2 Approccio per i programmi globali 161
3.6.2.3 Partenariati multilaterali 161
3.6.2.4 Partenariati con le organizzazioni non governative svizzere 162
3.6.2.5 Conoscenze e apprendimento 163
3.6.2.6 Collaborazione con il settore privato 164
3.6.2.7 Collaborazione con istituti di ricerca svizzeri e internazionali 165
3.6.2.8 Collaborazione con le organizzazioni culturali 165
3.6.2.9 Collaborazione con i Paesi emergenti e cooperazione Sud-Sud 165
3.7 Obiettivi di efficacia e valutazione dei risultati 166
3.7.1 Contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per rispondere alle sfide globali 166
3.7.2 Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e delle situazioni di fragilità, promuovere processi di trasformazione dei conflitti 167
3.7.3 Garantire a tutti un 'accesso sostenibile alle risorse e ai servizi 167
3.7.4 Promuovere una crescita economica sostenibile 168
3.7.5 Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni che operano a favore della società e dell'economia 168
3.7.6 Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali 169
3.7.7 Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze 170
3.8 Risorse 170
3.8.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito 170
3.8.2 Volume del credito quadro 2017-2020 171
3.8.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie 173

4 Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo 174
4.1 Obiettivi e sfide 175
4.2 Orientamento strategico dei provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO 176
4.2.1 Politica economica e di sviluppo 176
4.2.2 Obiettivo della SECO: ridurre la povertà e i rischi globali attraverso una crescita sostenibile e inclusiva 180
4.2.3 Rapporto con altre strategie del Consiglio federale 182
4.3 Obiettivi d'efficacia della SECO 183
4.3.1 Obiettivo d'efficacia 1: istituzioni e servizi efficaci 183
4.3.2 Obiettivo d'efficacia 2: aumento e miglioramento dell'occupazione 186

4.3.3 Obiettivo d'efficacia 3: sviluppo degli scambi commerciali e della competitività 189
4.3.4 Obiettivo d'efficacia 4: economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici 193
4.4 Priorità tematiche e geografiche 195
4.4.1 Priorità tematiche 195
4.4.2 Paesi prioritari e misure complementari 196
4.4.3 Misure globali e regionali 199
4.4.4 Temi globali 199
4.5 Attuazione e partenariati 200
4.5.1 Dimensione e coerenza politica 200
4.5.2 Principi della cooperazione 201
4.5.3 Modalità di attuazione 203
4.6 Misurazione dell'efficacia e valutazione 206
4.7 Risorse 208
4.7.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito 208
4.7.2 Volume del credito quadro 2017-2020 208
4.7.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie 210

5 Credito quadro per proseguire il sostegno alla transizione nei Paesi dell'Europa dell'Est e nell'Asia centrale Error! Bookmark not defined.
5.1 Obiettivi e sfide **Error! Bookmark not defined.**
5.1.1 Contesto **Error! Bookmark not defined.**
5.1.2 Sfide tuttora irrisolte **Error! Bookmark not defined.**
5.2 Orientamento e contributo agli obiettivi strategici **Error! Bookmark not defined.**
5.3 Priorità tematiche e geografiche **Error! Bookmark not defined.**
5.3.1 Buongoverno, istituzioni e decentramento: dalla democrazia formale a quella sostanziale **Error! Bookmark not defined.**
5.3.2 Occupazione e sviluppo economico, inclusa la formazione professionale: creare prospettive professionali ed economiche **Error! Bookmark not defined.**
5.3.3 Infrastruttura, cambiamento climatico e acqua: per un utilizzo sostenibile e una ripartizione equa dei beni pubblici **Error! Bookmark not defined.**
5.3.4 Sanità: prestazione di cure alla portata di tutti **Error! Bookmark not defined.**
5.3.5 Temi trasversali e rilevanti per il contesto **Error! Bookmark not defined.**
5.3.5.1 Migrazione e sviluppo **Error! Bookmark not defined.**
5.3.5.2 Prevenzione e trasformazione di conflitti, diritti umani **Error! Bookmark not defined.**
5.3.5.3 Temi trasversali **Error! Bookmark not defined.**
5.3.6 Priorità geografiche **Error! Bookmark not defined.**
5.4 Attuazione e partenariati **Error! Bookmark not defined.**
5.4.1 Principi dell'attuazione **Error! Bookmark not defined.**
5.4.2 Modalità d'attuazione **Error! Bookmark not defined.**
5.4.3 Partenariati **Error! Bookmark not defined.**
5.5 Misurazione dell'impatto e valutazione **Error! Bookmark not defined.**

5.5.1 Obiettivo d'impatto della cooperazione alla transizione**Error! Bookmark no**
5.5.2 Monitoraggio e valutazione per la gestione e la rendicontazione **Error! Bookmark not defined.**
5.6 Risorse **Error! Bookmark not defined.**
5.6.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito**Error! Bookmark not define**
5.6.2 Volume del credito quadro 2017-2020**Error! Bookmark not defined.**
5.6.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie **Error! Bookmark not defined.**
6 Credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana Error! Bookmark not defined.
6.1 Scopo e sfide **Error! Bookmark not defined.**
6.2 Orientamento strategico **Error! Bookmark not defined.**
6.2.1 Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale **Error! Bookmark not defined.**
6.2.2 Principi strategici della promozione della sicurezza umana**Error! Bookmark**
6.3 Obiettivi di efficacia **Error! Bookmark not defined.**
6.4 Priorità tematiche e geografiche **Error! Bookmark not defined.**
6.4.1 Priorità tematiche **Error! Bookmark not defined.**
6.4.1.1 Promozione della pace **Error! Bookmark not defined.**
6.4.1.2 Politica umanitaria **Error! Bookmark not defined.**
6.4.1.3 Politica dei diritti umani **Error! Bookmark not defined.**
6.4.1.4 Politica migratoria esterna**Error! Bookmark not defined.**
6.4.2 Priorità geografiche **Error! Bookmark not defined.**
6.4.2.1 Africa subsahariana **Error! Bookmark not defined.**
6.4.2.2 Nord Africa e Medio Oriente**Error! Bookmark not defined.**
6.4.2.3 Area OSCE **Error! Bookmark not defined.**
6.4.2.4 Altri Paesi **Error! Bookmark not defined.**
6.5 Attuazione e partenariati **Error! Bookmark not defined.**
6.5.1 Mediazione, facilitazione e dialogo politico**Error! Bookmark not defined.**
6.5.2 Programmi **Error! Bookmark not defined.**
6.5.3 Progetti **Error! Bookmark not defined.**
6.5.4 Consultazioni bilaterali e *demarche***Error! Bookmark not defined.**
6.5.5 Dialoghi e processi multilaterali nonché iniziative diplomatiche **Error! Bookmark not defined.**
6.5.6 Messa a disposizione di competenze e sviluppo di capacità **Error! Bookmark not defined.**
6.5.7 Partenariati **Error! Bookmark not defined.**
6.6 Misurazione dell'efficacia **Error! Bookmark not defined.**
6.7 Risorse **Error! Bookmark not defined.**
6.7.1 Finanziamento e proposta **Error! Bookmark not defined.**
6.7.2 Calcolo del credito quadro 2017-2020**Error! Bookmark not defined.**
6.7.3 Ripercussioni sull'effettivo di personale e altre ripercussioni finanziarie **Error! Bookmark not defined.**
7 Legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est Error! Bookmark n
7.1 Genesi del progetto **Error! Bookmark not defined.**
7.1.1 Situazione iniziale **Error! Bookmark not defined.**

7.1.1.1 Base legale della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est **Error! Bookmark not defined.**
7.1.1.2 Bilancio della transizione 25 anni dopo la caduta del Muro di Berlino **Error! Bookmark not defined.**
7.1.1.3 Sfide ancora aperte della transizione **Error! Bookmark not defined.**
7.1.1.4 Aiuto svizzero alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est: retrospettiva **Error! Bookmark not defined.**
7.1.1.5 Contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione Europea allargata **Error! Bookmark not defined.**
7.1.2 Dispositivo proposto **Error! Bookmark not defined.**
7.1.2.1 Prosecuzione dell'aiuto alla transizione: interesse della Svizzera e obiettivi **Error! Bookmark not defined.**
7.1.2.2 Proposta di rinnovo della base legale per l'aiuto alla transizione e il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata **Error! Bookmark not defined.**
7.1.3 Procedura di consultazione **Error! Bookmark not defined.**
7.1.4 Comparazione con il diritto estero, in particolare con il diritto europeo **Error! Bookmark not defined.**
7.1.5 Attuazione **Error! Bookmark not defined.**
7.2 Commento ai singoli articoli **Error! Bookmark not defined.**

8 Conseguenze 300
8.1 Ripercussioni per la Confederazione 300
8.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni e per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna 300
8.3 Ripercussioni per l'economia 301
8.4 Ripercussioni sanitarie e sociali 301
8.5 Ripercussioni ambientali 301
8.6 Altre ripercussioni 301

9 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale 302
9.1 Programma di legislatura 302
9.2 Strategie nazionali del Consiglio federale 302

10 Aspetti giuridici 302
10.1 Costituzionalità e legalità 302
10.2 Compatibilità con gli impegni internazionali 303
10.3 Forma dell'atto 303
10.4 Assoggettamento al freno alle spese 304
10.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi 304
10.5.1 Importanza del sovvenzionamento per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione: motivazione, struttura e portata finanziaria 304
10.5.2 Controllo materiale e finanziario del sovvenzionamento 305
10.5.3 Procedura applicabile alla concessione di contributi 305

10.5.4 Limitazione nei tempi e riduzione progressiva della sovvenzione 306
10.6 Delega delle competenze al Consiglio federale 306
10.7 Conformità alla legislazione sulla protezione dei dati 306

A1 Rapporto sull'attuazione del Messaggio 2013-2016 relativo al periodo 2012-2015 307
A1.1 Introduzione 307
A1.2 Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) 310
A1.3 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo 315
A1.4 Retrospettiva sui provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. 332
A1.5 Cooperazione per la transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI 342
A1.6 Temi trasversali 346
A1.7 Maggiore coerenza nelle politiche per lo sviluppo 349
A1.8 Lezioni apprese 351

A2 Rapporto sull'impiego dei crediti quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana 2012-2016 353
A2.1 Introduzione 353
A2.2 Pace e sicurezza: priorità geografiche 354
A2.3 Pace e sicurezza: temi prioritari 356
A2.4 Democrazia, elezioni e separazione dei poteri 358
A2.5 Elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità 359
A2.6 Tutela della popolazione civile durante conflitti armati 359
A2.7 Promozione e tutela dei diritti umani 360
A2.8 Migrazione e lotta alla tratta di esseri umani 361
A2.9 Conclusioni 362

B Basi 365

B1 Basi giuridiche 365
B1.1 Leggi federali 365
B1.2 Ordinanze 365

B2 Messaggi 367

B3 Interventi parlamentari - proposta del Consiglio federale - Messaggio sulla cooperazione internazionale 2017-2020 368

C. Allegato statistico 374

C1 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e finanziamento dello sviluppo 375
C1.1 Elenco CAS dei Paesi beneficiari dell'APS (2014 - 2016) 376
C1.2 La Svizzera nel raffronto internazionale 2014 (APS in % del RNL) 378

C1.3 Introiti complessivi dei Paesi in sviluppo 2004 - 2013 (mio. USD) 378
C1.4 Introiti complessivi dei Paesi meno avanzati 2004 - 2013 (mio. USD) 379
C1.5 Flussi finanziari netti dalla Svizzera verso i Paesi in sviluppo 2009 - 2014 (mio. CHF) 379
C1.6 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera 2009 – 2014 (mio. CHF) 380
C1.7 APS bilaterale della Svizzera per continente e regione 2009 – 2014 (mio. CHF) 381
C1.8 APS multilaterale della Svizzera per gruppo di organizzazioni, media 2013 - 2014 381
C1.9 APS bilaterale della Svizzera per categoria di reddito, media 2013 - 2014 382
C1.10 Investimenti diretti* netti della Svizzera per categoria di reddito 2013 382

C2 Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) 383

C2.1 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 384
C2.2 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2013 - 30.6.2015 384
C2.3 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 385
C2.4 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2013 - 30.6.2015 385
C2.5 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 386
C2.6 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2013 - 30.6.2015 386
C2.7 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: aiuti alimentari per continente 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 387
C2.8 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014 388
C2.9 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014 388

C3 Credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (DSC Sud) 389

C3.1 Credito quadro DSC Sud 12: impegni bilaterali e multilaterali 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 390
C3.2 Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per Paese e per regione 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF) 390
C3.3 Credito quadro DSC Sud 12: impegni multilaterali per partner 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 391

C3.4 Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per tema 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 392
C3.5 Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei versamenti bilaterali e multilaterali 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 393
C3.6 Credito quadro DSC Sud: versamenti bilaterali per Paese e per regione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 393
C3.7 Credito quadro DSC Sud: contributi multilaterali per organizzazione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 394
C3.8 Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei contributi multilaterali 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 395
C3.9 Credito quadro DSC Sud: cooperazione bilaterale per tema 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 396
C3.10 Credito quadro DSC Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 396

C4 Credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO Sud) 397

C4.1 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per Paese prioritario 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 398
C4.2 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per continente[a] 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 398
C4.3 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF) 399
C4.4 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015 399
C4.5 Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 400
C4.6 Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio CHF) 400
C4.7 Credito quadro SECO Sud: versamenti per Paese prioritario e per regione[a] 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 401
C4.8 Credito quadro SECO Sud: versamenti per tema prioritario 2013 - 30.6.2015[a] (mio. CHF) 402
C4.9 Credito quadro SECO Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 402

C5 Credito quadro Continuazione dell'aiuto alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI (DSC/SECO Est) 403

C5.1 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per Paese e per regione prioritari 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF) 404
C5.2 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF) 405
C5.3 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015 405
C5.4 Credito quadro DSC/SECO Est: impegni per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 406

C5.5 Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 407
C5.6 Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per Paese e per regione prioritari 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF) 408
C5.7 Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 408
C6 Credito quadro Provvedimenti di promozione della pace e della sicurezza umana (DSU) 409
C6.1 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 410
C6.2 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015 410
C6.3 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 410
C6.4 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015 411
C6.5 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 411
C6.6 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015 411
C6.7 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 412
C6.8 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015 412
C6.9 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 413
C6.10 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015 413
C6.11 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF) 413
C6.12 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione2011 - 30.6.2015 413

1 Strategia di cooperazione internazionale della Svizzera 2017–2020

1.1 Fondamenti della cooperazione internazionale della Svizzera

La solidarietà come fulcro della cooperazione internazionale

Tutti devono poter vivere dignitosamente. Avere un tetto e un lavoro decente. Tutti devono poter beneficiare di cure mediche e di una formazione scolastica e vedere i propri figli fare altrettanto. Partecipare alla vita politica, vedere rispettate le proprie libertà fondamentali e non essere sottoposti alla violenza e all'arbitrio. Tutti devono avere accesso all'acqua, non subire le conseguenze delle minacce ambientali. Se tutto questo è ovvio per i cittadini svizzeri, non si può dire altrettanto per milioni di persone nel mondo. La Svizzera da sola non può correggere queste ingiustizie. Ma può contribuire ad attenuarle agendo in base al principio della solidarietà. La solidarietà è sancita nella Costituzione federale ed è vissuta quotidianamente in Svizzera e nelle relazioni che il nostro Paese intrattiene con altri Stati. Inoltre è un valore fondamentale a livello internazionale. Unisce l'umanità e consente alle nazioni di coesistere pacificamente. La solidarietà è alla base della cooperazione internazionale.

La cooperazione internazionale[3] è parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. Si basa sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale, che recita quanto segue: «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»[4]. Le leggi federali relative a tale articolo definiscono il mandato della cooperazione internazionale[5]. La cooperazione internazionale rientra nella lunga tradizione umanitaria della Svizzera, che si manifesta sia con l'impegno sul campo sia presso gli organismi internazionali.

La Svizzera, un attore responsabile

La Svizzera beneficia su larga scala della globalizzazione, ed è quindi chiamata a esserne un attore responsabile. Il suo successo, la sua prosperità e i suoi valori, ma anche l'influenza di cui gode a livello internazionale la chiamano a mettere le sue forze al servizio del mondo, a beneficio dei più poveri e dei più vulnerabili. Tramite

3 Ai sensi del presente messaggio il termine cooperazione internazionale comprende l'aiuto umanitario, la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario in favore dei Paesi in via di sviluppo, le misure di politica economica e commerciale che promuovono la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto alla transizione e le misure di promozione della pace e della sicurezza umana.

4 RS **101**

5 Legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS **974.0**) ; legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS **974.1**) ; legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

il suo mandato la cooperazione internazionale contribuisce anche all'attuazione delle convenzioni internazionali a cui la Svizzera ha aderito. Quando la Svizzera si impegna per risolvere le sfide del nostro pianeta e aiuta i Paesi meno privilegiati a fare altrettanto, ciò va a beneficio non solo di suddetti Paesi, bensì di tutti, Svizzera compresa. Pertanto anche la cooperazione internazionale rientra nella gestione responsabile delle sfide cui si trova a far fronte la Svizzera.

La cooperazione internazionale è nell'interesse della Svizzera

La prosperità e la sicurezza della Svizzera dipendono fortemente dal contesto internazionale. In un contesto globalizzato gli avvenimenti che succedono dall'altra parte del mondo sono sfide, ma anche opportunità per il nostro Paese: conflitti armati, crisi o catastrofi naturali in altre regioni del globo generano ad esempio ripercussioni in Svizzera, in quanto indeboliscono l'economia mondiale e scalfiscono le catene di valori delle imprese, aumentando la pressione migratoria o mettendo in pericolo l'accesso del nostro Paese alle risorse naturali.

Ciò è particolarmente vero per i fatti che interessano i Paesi europei a noi vicini. Negli ultimi anni l'aumento dell'instabilità in Paesi non molto distanti dall'Europa ha avuto ripercussioni indirette anche sulla Svizzera: oltre alla crisi ucraina, sono da annoverare in particolare i conflitti irrisolti in Siria, Iraq, Libia e Yemen. Dopo quattro anni di guerra, il solo conflitto siriano ha provocato 250 000 morti. Circa 12 milioni di persone sono in fuga all'interno o all'esterno del territorio nazionale, alcune di loro dirette verso l'Europa. Anche nella zona del Corno d'Africa, oltre alla persistente mancanza di prospettive dal punto di vista economico, che colpisce in prevalenza i giovani, anche la diminuzione della sicurezza di fronte ai conflitti, le usurpazioni ad opera dello Stato o i raggruppamenti terroristici rappresentano un incentivo per i movimenti migratori diretti a nord. La cooperazione internazionale della Svizzera contribuisce anche a contrastare queste cause di fuga. Si impegna ad alleviare le sofferenze della popolazione sul posto, punta al miglioramento delle loro prospettive di vita e contribuisce alla risoluzione dei conflitti e alla promozione della pace.

La Svizzera ha quindi soprattutto un interesse strategico alla pace e alla prosperità delle altre regioni, perché questo consente di ridurre la migrazione forzata o necessaria e le sfide ad essa collegate, investendo invece sui vantaggi della migrazione regolare. Per le imprese svizzere, ampiamente orientate verso l'estero, i mercati del futuro s'identificano non solo con i Paesi industrializzati, ma in misura sempre crescente con le economie in sviluppo in Asia, Europa dell'Est, Africa o America latina. Anche le risorse naturali dalle quali esse dipendono si trovano parzialmente in questi Paesi. I progressi compiuti in queste regioni creano opportunità per l'economia svizzera, che può trarne profitto soprattutto tramite accordi di libero scambio. Oggi la migliore garanzia per la prosperità, la sicurezza e i valori della Svizzera è rappresentata da un mondo senza povertà, in pace e orientato verso uno sviluppo sostenibile[6].

Per queste ragioni la cooperazione internazionale è uno dei fondamenti della politica estera della Svizzera, sancito nella sua strategia di politica estera[7] e nella sua Strate-

6 La Commissione delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland), nel suo rapporto del 1987, conosciuto come Rapporto Brundtland o «Our common future» ha definitio lo sviluppo sostenibile come uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

7 Cfr. Strategia di politica estera per gli anni 2016–2019, adottata dal Consiglio federale il 17 febbraio 2016.

gia di politica economica esterna[8]. La cooperazione internazionale mobilita diversi attori e strumenti d'azione al servizio degli obiettivi sanciti nella Costituzione. Con un mandato ben preciso, la cooperazione internazionale contribuisce anche alla stabilità internazionale. La sua azione di lunga data e la sua forza innovativa, ad esempio nel rispondere alle sfide globali, contribuiscono anche a mantenere alto il profilo della Svizzera e a conservare la sua influenza sul piano internazionale. La cooperazione internazionale si basa sulle competenze svizzere ampiamente riconosciute all'estero e che il Paese sa opportunamente valorizzare.

Un impegno veramente svizzero

Oltre a essere fortemente attaccata ai valori del nostro Paese, la cooperazione internazionale si basa anche sulle competenze svizzere ampiamente riconosciute all'estero e che il Paese sa opportunamente valorizzare. Potendo contare su una rete di partner svizzeri innovativi ed efficienti, quali organizzazioni non governative, istituti di ricerca e settore privato, la cooperazione internazionale del nostro Paese contribuisce, sul piano internazionale, ad associare la Svizzera alle caratteristiche di impegno, innovazione e qualità.

La cooperazione internazionale pone l'accento su tematiche in cui la Svizzera detiene un valore aggiunto e una credibilità particolari. Molti Paesi considerano infatti la Svizzera un modello in quanto a democrazia, buon governo, diritti umani, formazione scolastica e formazione professionale, gestione delle finanze pubbliche, coesistenza pacifica di comunità o sostenibilità. Data la sua esperienza, ma anche grazie alla sua neutralità, la Svizzera si trova inoltre nella condizione di poter fare da mediatrice tra varie regioni o culture e per favorire il dialogo. Inoltre, soprattutto grazie alla presenza di esperti svizzeri, può anche contribuire attivamente all'elaborazione di soluzioni in favore della pace e favorire il successo delle piattaforme che riuniscono le varie parti in causa in materia di rischi globali.

1.2 La cooperazione internazionale si fonda sugli insegnamenti tratti dalla sua esperienza

Il lavoro della cooperazione internazionale si evolve nel tempo, adattandosi ai cambiamenti del contesto internazionale e ai bisogni presenti nei Paesi in cui opera, e traendo insegnamento dalle sue esperienze per progredire continuamente. Misurare i risultati rimane una sfida costante, intensificata dalla diversità crescente degli attori e dei contesti. I risultati della cooperazione internazionale sono spesso il frutto dell'impegno collettivo profuso da parte di attori diversi, compresa la Svizzera. Grazie all'impegno continuo di cooperazione internazionale della Svizzera in questo ambito e a strumenti sempre più efficaci, si registrano risultati importanti anche a livello di popolazioni e di istituzioni. Questi sono presentati per il periodo precedente in maniera dettagliata in un rapporto sull'attuazione (cfr. allegato A)[9].

Dall'esperienza realizzata durante il periodo precedente si possono trarre insegnamenti importanti. La cooperazione internazionale ottiene risultati positivi anche in contesti difficili, come i contesti fragili, grazie a modalità d'intervento adeguate. Si

[8] L'integrazione dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale rappresenta la terza dimensione della strategia di politica economica esterna, definita dal Consiglio federale nel rapporto del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004 (FF **2005** 949).

[9] Per la DSC e la SECO il presente rapporto è completato da un rapporto pubblico.

tratta di un lavoro impegnativo, ma che dà i suoi frutti. L'esperienza operativa è un vantaggio che consente alla Svizzera di esercitare una forte influenza sull'assetto normativo internazionale. La Svizzera ha svolto ad esempio un ruolo decisivo al fine di includere la sicurezza dell'acqua per tutti, sla pace duratura e le società inclusive tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile adottati nel settembre 2015. Lavorare per lo sviluppo di rapporti di fiducia con il settore privato è essenziale per consentire ai partenariati con le imprese di realizzare il loro potenziale in termini di sviluppo. I risultati delle alleanze strette stabilite con il settore privato, compresi alcuni fiori all'occhiello dell'industria svizzera, confermano l'importanza di perseguire e rafforzare questa collaborazione. Sfruttare la complementarità e rafforzare il coordinamento tra i vari attori all'interno dell'Amministrazione federale, soprattutto tramite strategie comuni, consente di raggiungere risultati più significativi. Infine, anche diverse valutazioni ed esami esterni hanno confermato l'adeguatezza degli strumenti della cooperazione svizzera nella misura in cui rispondono alle esigenze dei beneficiari e permettono alla Svizzera di dimostrare le proprie competenze.

1.3 La cooperazione internazionale in un mondo in continua trasformazione

Le sfide globali richiedono l'azione di tutti

In un mondo sempre più interdipendente, sfide quali il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare o le crisi economiche e finanziarie, ma anche la povertà e i conflitti armati non conoscono confini e l'azione individuale dei Paesi non è sufficiente a far fronte a tali sfide, né ad eliminarne le cause. Queste influenzano le prospettive di pace e di sviluppo su scala mondiale. Da qui l'urgenza di un impegno collettivo a livello sia globale sia locale in un contesto di responsabilità comuni dei Paesi industrializzati e dei Paesi in sviluppo. Ogni Paese deve contribuire alla loro soluzione a seconda delle proprie possibilità.

Per la prima volta l'eliminazione della povertà estrema potrebbe diventare realtà

In questi ultimi decenni sono stati raggiunti progressi considerevoli in relazione alla riduzione della povertà e allo sviluppo umano, questo ha consentito grandi miglioramenti ad esempio sul piano della sanità, dell'istruzione o dei redditi. La comunità internazionale non è mai stata prima d'ora tanto vicina all'eliminazione della povertà estrema: la proporzione delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema (ovvero con meno di 1,25 dollari americani al giorno) nei Paesi in sviluppo è passata dal 47% nel 1990 al 14% nel 2015. In linea di massima, andando avanti di questo passo, la povertà estrema potrebbe essere eliminata nell'arco di una generazione, da qui al 2030. Anche a livello dei singoli Paesi sono stati realizzati grandi progetti. Il settore privato è stato uno dei motori dello sviluppo economico e della riduzione della povertà, soprattutto nei Paesi emergenti. Dopo il 2000, segnato dall'adozione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio e da una crescente armonizzazione dell'impegno a livello internazionale, circa trenta Paesi a basso reddito sono diventati Paesi a reddito medio. Questi Paesi devono ancora affrontare sfide importanti, ma dispongono di maggiori risorse e capacità per farlo.

La povertà resta tuttavia considerevole...

Anche se la povertà diminuisce su scala mondiale più di due miliardi di persone vivono ancora con meno di due dollari al giorno. Nei Paesi meno avanzati, come la

Repubblica democratica del Congo, la Somalia o Haiti, le persone povere rappresentano la maggioranza della popolazione. Il continente africano, dove entro il 2025 vivrà l'80% delle persone povere, risulta particolarmente colpito. Nell'Africa subsahariana quasi una persona su quattro continua a soffrire la fame. Nei Paesi a reddito medio caratterizzati da una crescita sostenuta, una parte importante della popolazione continua a vivere in povertà. Parallelamente, la povertà tende a concentrarsi sempre di più in contesti fragili[10], dove, secondo l'OCSE, entro il 2030 vivranno circa due terzi delle persone povere. Sono quindi proprio questi i contesti che presenteranno in futuro le sfide maggiori, in termini di povertà e di sicurezza umana[11].

Se è vero che la classe media globale aumenta, e che in base alle previsioni dell'OCSE dovrebbe raggiungere circa i cinque miliardi di persone entro il 2030, è anche vero che in molti casi rimane estremamente vulnerabile. Secondo il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP - HDR 2014) circa 800 milioni di persone rischiano di ricadere nella povertà in caso di eventi imprevisti. Un cattivo raccolto, spese mediche inattese, una catastrofe naturale, un conflitto armato o una crisi economica o finanziaria possono così far cadere o ricadere delle persone, o addirittura comunità intere, nella povertà. Il terremoto che nel 2010 ha colpito Haiti, il Paese più povero del continente americano, non solo è costato la vita a 230 000 persone, ma ha provocato 1,5 milioni di senzatetto, privato i bambini di scuole e i malati di ospedali. Allo stesso modo, un conflitto cruento può annientare in pochi anni progressi realizzati nell'arco di decenni. Secondo le stime, in quattro anni di conflitti, la speranza di vita dei siriani si è ridotta di 20 anni.

...come le disuguaglianze che colpiscono in particolare i minori e le donne

All'interno dei Paesi, le disuguaglianze di ordine economico, sociale o politico sussistono, e addirittura aumentano e si accumulano. Queste sono la conseguenza diretta di discriminazioni basate sul reddito, sul genere, sull'appartenenza sociale, etnica o religiosa. Le donne e le bambine continuano a far fronte a molte forme di discriminazione e di violenza e rappresentano quasi il 70% delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema. Ed è proprio attraverso le donne, malnutrite e condannate all'analfabetismo, che la povertà si trasmette ai bambini. Secondo l'UNDP, a livello mondiale, solo un parlamentare su quattro è donna.

Dare prospettive ai giovani: un imperativo

Le dinamiche demografiche, più eterogenee che in passato, ridisegnano gli equilibri globali e pongono sfide importanti nella lotta contro la povertà: ad esempio nei Paesi che conoscono una forte crescita demografica, si tratta di offrire all'insieme dei bambini e dei giovani opportunità di istruzione e di formazione. Istruzione di base e formazione di qualità consentono lo sviluppo di competenze essenziali per inserirsi nella società e nella vita professionale, ma anche per diventare cittadini attivi.

Oggi, nonostante i progressi realizzati nell'ambito dell'accesso all'istruzione, nei Paesi in sviluppo, un giovane su quattro è analfabeta. Questa cifra sale a circa uno su due nell'Africa subsahariana e a uno su tre in Asia del Sud. In questi Paesi i giovani, che rappresentano la maggioranza della popolazione, hanno ancora solo un accesso

10 Secondo l'OCSE (*Fragile States Report 2013)*, una regione o uno Stato fragile ha una capacità debole di assicurare le funzioni statali di base e non è in grado di sviluppare relazioni reciprocamente costruttive con la società. Gli Stati fragili sono anche più vulnerabili agli shock interni o esterni come crisi economiche o catastrofi naturali.

11 La sicurezza umana, in senso ampio, ingloba il diritto di vivere senza paura, al riparo dei bisogni e nella dignità.

marginale a una formazione professionale. Un settore privato dinamico e inclusivo si rende altrettanto necessario per creare impieghi e opportunità. Secondo la Banca mondiale entro il 2020 dovrebbero essere creati 600 milioni di impieghi aggiuntivi per i giovani che raggiungeranno l'età lavorativa nei Paesi in sviluppo. Dare prospettive a questi giovani e rispondere alle loro aspirazioni, è quindi indispensabile per evitare uno spreco di potenziale umano ed economico, ma è anche una delle chiavi per ridurre le tensioni sociali e prevenire l'estremismo violento o il ricorso alla violenza armata.

Le disuguaglianze hanno un costo economico, sociale e politico elevato...

L'aumento delle disuguaglianze rappresenta un grosso rischio cosi come il malcontento di una gioventù disoccupata e disincantata. Le agitazioni e tensioni che hanno segnato questi ultimi anni, che si parli della «primavera araba» o delle manifestazioni in Europa dell'Est o nei Paesi emergenti, dimostrano che una ripartizione più giusta dei redditi, delle ricchezze e delle opportunità, unitamente a un accesso equo ai servizi e alle risorse, sono indispensabili per garantire progressi duraturi.

...come la corruzione e l'arbitrio

Ogni anno la corruzione costa ai Paesi miliardi, soldi che di conseguenza non vengono investiti nell'istruzione o nella sanità. La corruzione è fonte di discriminazione e indebolisce le istituzioni. Troppo spesso capita che l'accesso al potere politico sia fonte di privilegi economici. I salari bassi spingono i funzionari a far fruttare i propri servizi. I cittadini con scarsa istruzione restano nell'ignoranza dei propri diritti o nell'impossibilità di farli valere.

I rischi a livello globale aumentano a scapito dei più vulnerabili

Le dinamiche economiche, geopolitiche, ambientali, sociali o tecnologiche, e i rischi che vi sono associati, sono sempre più interconnessi. I danni ambientali mettono in pericolo le basi stesse della vita e dello sviluppo. Il deterioramento degli ecosistemi, l'inquinamento ambientale e la perdita di capitale ambientale, in particolare di biodiversità, rappresentano una minaccia per i mezzi di sussistenza, ma anche per la salute e per il potenziale di sviluppo delle persone povere e le prospettive di crescita delle economie nazionali. Con il cambiamento climatico, i fenomeni metereologici estremi, come siccità, inondazioni o cicloni, diventano sempre più frequenti e sempre più violenti. Vanno a colpire regioni finora risparmiate coinvolgendo un numero crescente di persone. Ciò mette in pericolo la sicurezza alimentare e spinge le persone colpite a cercare alternative, talvolta ricorrendo alla migrazione. Il rafforzamento del sistema finanziario internazionale rappresenta dal canto suo uno dei fattori principali per la stabilità a livello mondiale. Trovare soluzioni collettive a questi rischi globali che vanno amplificandosi è una sfida allo stesso tempo immensa e urgente, che richiede la mobilitazione di tutti gli attori, soprattutto del settore privato, e un approccio trasversale. Grazie alle sue competenze la Svizzera può contribuire in maniera costruttiva a fornire tali soluzioni.

Di fronte a questi rischi i Paesi e le persone povere sono maggiormente vulnerabili: senza assicurazione, accesso all'informazione, capitale o alternativa d'impego spesso è impossibile fare fronte a una catastrofe naturale o al degrado dei mezzi di sussistenza quali le terre coltivabili o gli approvvigionamenti di pesce. Senza sistema sanitario adeguato, i Paesi non possono combattere efficacemente una pandemia come il virus dell'ebola. Senza accesso alle piattaforme in cui si discutono le soluzioni a questi problemi, i più vulnerabili non possono far sentire la propria voce.

I conflitti armati restano una sfida enorme

Da molti anni il numero di conflitti armati[12] rimane elevato e alcuni provocano migliaia di morti ogni anno. Per la popolazione civile le conseguenze vanno ben oltre le perdite di vite umane. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati nel 2015 si contano a livello mondiale circa 60 milioni di persone sfollate, una cifra mai raggiunta dopo la Seconda guerra mondiale. A causa del conflitto siriano, ad esempio, nel dicembre 2014, più di 12 milioni di persone, ovvero più della metà della popolazione siriana, hanno avuto bisogno di assistenza umanitaria. Se è vero che la comunità internazionale ha strumenti e competenze sofisticate a sua disposizione, arginare i conflitti armati e assicurare una pace duratura rimane una sfida, soprattutto a causa di interessi politici divergenti e della natura spesso eterogenea delle parti in causa. Il contributo che la Svizzera può apportare alla pace, soprattutto grazie alla sua esperienza in materia di mediazione e di facilitazione, è ampiamente riconosciuto all'estero. Per società profondamente divise dopo decenni di conflitti armati, è necessario negoziare un nuovo contratto sociale. Per trovare soluzioni durature è necessario anche trattare le cause profonde dei conflitti, come l'esclusione sociale e politica, il ricorso crescente alla violenza, opportunità economiche insufficienti o l'assenza di uno Stato di diritto e di meccanismi di risoluzione pacifica delle ingiustizie. Queste sfide sono particolarmente importanti nei contesti fragili e colpiti da conflitti.

Un mondo multipolare, caratterizzato da una diversità e una complessità crescenti...

In un mondo multipolare dove coesistono diverse potenze globali e regionali, tradizionali ed emergenti, la risoluzione delle crisi, dei conflitti e delle sfide globali diviene più complessa. I paesi emergenti, come Cina, India, Sudafrica, Brasile, ma anche Nigeria o i Paesi del Golfo, hanno un peso economico sempre crescente. Questi Paesi, che detengono un ruolo primordiale per la riduzione della povertà e che esercitano un'influenza sulla pace a livello mondiale, sono anche nuovi centri di potere, impegnati con sempre maggior sicurezza sulla scena internazionale. I giochi di potere si intensificano, soprattutto in Medio Oriente e nell'Europa dell'Est.

Questo multipolarismo implica anche che esista una grande diversità di modelli di sviluppo, un'ampia gamma di scelte e nuove opportunità. Le imprese dei Paesi emergenti si internazionalizzano sempre di più e i legami economici tra i Paesi del Sud si intensificano. I paesi emergenti sono ormai attori indispensabili per lo sviluppo, sia delle loro regioni, sia altrove. Alcuni Paesi prendono anche le distanze dall'aiuto internazionale tradizionale, oppure lo rifiutano espressamente. Alcuni attori non esitano a rimettere in discussione norme o valori acquisiti, quand'anche universalmente riconosciuti. Ormai coesistono diversi sistemi di valori e diverse visioni del mondo.

…e dove si ridefinisce la governanza mondiale

12 Secondo la giurisprudenza internazionale si ha un conflitto armato quando vi è un «*ricorso alla forza amata tra Stati o un conflitto armato prolungato tra le autorità governative e gruppi armati organizzati o tra questi gruppi armati all'interno di uno Stato*». Per essere considerato come tale, un conflitto armato non internazionale deve tuttavia presentare una certa intensità e un minimo di organizzazione del o dei gruppi armati.

I negoziati multilaterali, ad esempio sul commercio o sul clima, sempre più ardui, testimoniano tale ridefinizione dell'ordine mondiale. Valori diversi o antagonismi possono portare a rallentamenti o persino alla paralisi istituzionale: ciò che rende necessario trovare alternative. Le regole e le norme internazionali, per quanto più che mai necessarie, sono sempre più difficili da elaborare. Anche l'attuazione degli obblighi e degli impegni presi incontra delle difficoltà.

I nuovi attori rivendicano una maggiore partecipazione nel sistema della governanza mondiale nato subito dopo la Seconda guerra mondiale, soprattutto con la Banca Mondiale. Nascono nuove istituzioni. La Cina ha così dato origine a una Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture, mentre i Paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) stanno creando la propria banca di sviluppo. Da un lato questa evoluzione è benvenuta perché i bisogni sono immensi, ed essa indica che questi Paesi sono pronti ad assumersi nuove responsabilità; dall'altro la coesistenza di diverse istituzioni può rendere il coordinamento sempre più complesso, soprattutto con la Banca Mondiale e la Banca asiatica di sviluppo. L'interazione con gli attori emergenti è diventata un elemento centrale della cooperazione multilaterale. Più che mai la Svizzera potrà svolgere il suo ruolo di mediatrice.

Un mondo policentrico dove i nuovi attori svolgono un ruolo crescente

A fianco della Svizzera, nell'ambito della cooperazione internazionale e degli altri donatori tradizionali si trova una serie di attori con caratteristiche sempre più diversificate: donatori emergenti, imprese private, società civile, organizzazioni non governative, fondazioni o diaspore, ma anche capi religiosi o gruppi armati. Questa diversità è fonte di opportunità, ma talvolta anche di sfide. Opportunità quando i migranti, con le loro rimesse o i loro investimenti contribuiscono allo sviluppo del rispettivo Paese di provenienza, quando le imprese creano impieghi di qualità per una comunità o quando i capi delle comunità religiose si adoperano per la risoluzione di conflitti. Si presentano sfide quando i donatori non rispettano gli standard internazionali di collaborazione, quando le imprese hanno con le loro attività un impatto negativo sui diritti umani o sull'ambiente, quando la libertà d'azione della società civile si restringe o quando i gruppi armati non sembrano sensibili al rispetto del diritto umanitario internazionale[13].

Gli scambi e l'innovazione creano nuove opportunità

L'interconnessione, la mobilità e le nuove tecnologie, scaturite dal progresso scientifico e dalle imprese del mondo industrializzato, ma anche, in maniera sempre crescente, dai Paesi in sviluppo, accelerano la circolazione delle idee e del sapere a un ritmo finora mai raggiunto. Modificano le società nel profondo e aprono nuovi orizzonti. Da un lato i social media permettono anche di denunciare violazioni di diritti umani o di chiedere dei rendiconto ai responsabili politici. Inoltre le applicazioni per il telefono cellulare possono contribuire a fornire prestazioni sanitarie o servizi finanziari nei posti più remoti. D'altro lato i social media offrono anche piattaforme di propaganda ai gruppi armati e, a fronte di una informazione sempre più immediata, risulta sempre più difficile difendere la necessità di azione a lungo termine, di consolidamento della pace, di rafforzamento delle istituzioni, che si protraggono per anni se non per decenni.

[13] Il diritto umanitario internazionale, chiamato anche diritto bellico o diritto dei conflitti armati, si applica solo nei conflitti armati internazionali o non internazionali. La sua funzione è doppia: disciplinare la condotta delle ostilità e proteggere le vittime dei conflitti armati.

La mobilità sia tra i Paesi sia all'interno dei Paesi si intensifica. Le migrazioni globali sono purtroppo spesso fonte di tragedie per gli uomini, le donne e i bambini sulla dura strada dell'esilio, ma esse cionondimeno contribuiscono anche allo sviluppo dei Paesi e creano dinamismo e opportunità. Nei Paesi in sviluppo, se una maggioranza di persone povere vive sempre in zone rurali, l'urbanizzazione aumenta rapidamente. Secondo la Banca africana di sviluppo la popolazione africana che vive nelle città arrivava al 36% nel 2010 e dovrebbe passare al 50% nel 2030. Questa rapida urbanizzazione porta con sé la sua dose di sfide, gestione dei rifiuti, sviluppo dei trasporti pubblici, istruzione, impieghi e alloggi decenti. Allo stesso tempo però gli ambienti urbani offrono più opportunità e sono connessi in maniera migliore, nella misura in cui i loro abitanti hanno un peso politico più importante. Le disparità tra l'ambiente rurale e quello urbano si accentuano. Eppure, la dinamica tra questi due mondi, il cui ruolo è complementare per lo sviluppo di un Paese, è più che mai pertinente.

1.4 Un'interconnessione crescente tra povertà, rischi globali e conflitti

Non c'è pace duratura senza sviluppo, non c'è sviluppo sostenibile senza pace

Le sfide cui fa fronte la cooperazione internazionale sono sempre più interconnesse. Povertà, violazioni dei diritti umani, discriminazioni e istituzioni statali deboli o corrotte continuano a costituire terreno fertile per tensioni sociali, instabilità economica, estremismo violento e conflitti armati. A loro volta questi ultimi distruggono il tessuto economico, politico, sociale e culturale di una società e sono un ostacolo allo sviluppo. La pace e lo sviluppo sono condizioni essenziali per garantire la sicurezza dell'individuo nelle sue diverse dimensioni. I contesti fragili, caratterizzati in particolare dalla perdita di legittimità da parte dello Stato, e i contesti colpiti da conflitti o da violenza armata sistematica sono quelli in cui i progressi in termini di sviluppo sono più lenti: in questi luoghi, ad esempio, la mortalità infantile è due volte più elevata che negli altri Paesi in sviluppo. Sono anche più vulnerabili agli shock esterni. Diverse forme di criminalità riescono così a prosperare, soprattutto la tratta di esseri umani, e fanno sentire le loro conseguenze anche in Svizzera. La violenza, le violazioni dei diritti dell'uomo, la discriminazione, la corruzione e l'emarginazione sono diffuse e alimentano il sentimento d'ingiustizia suscettibile di favorire l'insorgere di estremismi. Un circolo virtuoso di buon governo, di Stato di diritto e di sviluppo economico inclusivo è indispensabile affinché questi contesti possano uscire dalla fragilità.

I rischi globali aumentano la povertà e il rischio di conflitti

I rischi globali e le sfide ad essi correlati in termini di stabilità economica mondiale, di cambiamento climatico, di migrazione, di sanità, di gestione delle risorse idriche e di sicurezza alimentare colpiscono in particolare le persone vulnerabili e aggravano la povertà. Anche le loro conseguenze, quali catastrofi naturali o pandemie, oppure l'esaurimento delle risorse naturali, vanno a incrementare il rischio di futuri conflitti. A titolo di esempio, entro il 2025, la metà della popolazione mondiale abiterà in una regione sotto stress idrico e le tensioni legate all'utilizzo dell'acqua sono destinate ad aumentare. La gestione dei rischi globali permette di evitare crisi, catastrofi naturali e sofferenze umane, ma costituisce anche un contributo importante alla promozione della pace.

Legami stretti tra povertà e ambiente

I legami tra sviluppo e ambiente sono molteplici. I limiti planetari richiedono una distribuzione equa e una gestione sostenibile delle risorse, quali acqua, suolo, biodiversità e foreste, affinché tutti possano beneficiarne. Le popolazioni povere sono particolarmente vulnerabili di fronte alle conseguenze del cambiamento climatico, della perdita di biodiversità o della desertificazione. Tali popolazioni, che sono al centro del mandato della cooperazione allo sviluppo, hanno particolare bisogno di protezione di fronte a queste sfide che colpiscono i loro mezzi di sussistenza e mettono a repentaglio i progressi realizzati. L'accesso a un'energia sostenibile è, dal canto suo, indispensabile allo sviluppo. Istituzioni inclusive e trasparenti e un quadro regolamentare solido sono essenziali per affrontare le sfide ambientali.

1.5 Una nuova agenda globale per lo sviluppo sostenibile

Nel settembre del 2015, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, sono stati adottati l'Agenda «Trasformare il Nostro Mondo: l'Agenda 2030 per uno Sviluppo Sostenibile» (Agenda 2030) e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) in essa definiti. Questi rispecchiano un mondo in trasformazione, sempre più complesso e più interdipendente, e vanno a costruire sul successo riscontrato dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio che hanno mobilitato l'impegno della comunità internazionale. Rispecchiando le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ossia la dimensione sociale, economica ed ecologica di tale sviluppo), l'Agenda 2030 evidenzia la necessità di rispondere all'intrico di sfide che ci troviamo di fronte. Gli OSS integrano la lotta contro la povertà in un'agenda più ampia, orientata allo sviluppo sostenibile, riconoscendo che la povertà estrema non potrà essere eliminata entro il 2030 senza prendere in considerazione la dimensione ambientale, se non verrà garantita l'equità e se questa non sarà accompagnata da condizioni di pace duratura e da società inclusive orientate al rispetto dei diritti umani. L'Agenda 2030 è dunque un piano d'azione a favore dell'umanità, del pianeta e della prosperità, che per di più tende anche a rafforzare la pace nel mondo. Gli OSS mirano in particolare a far sì che nessuno venga lasciato indietro: tutti i Paesi, tutti i popoli e tutti i ceti della società devono beneficiarne, e in primis i più sfavoriti. L'Agenda 2030 consacra speciale attenzione ai più vulnerabili tenendo conto soprattutto dei bisogni dei bambini, dei giovani, dei disabili (dei quali oltre l'80 % vive in povertà), dei malati, degli anziani, degli autoctoni, dei rifugiati, degli sfollati e dei migranti. Questa agenda universale, che il nostro Paese ha contribuito a elaborare e che vale per la Svizzera come per i Paesi in sviluppo, costituisce ormai un quadro di riferimento importante per la cooperazione internazionale della Svizzera, unitamente ad altri quadri normativi essenziali come le convenzioni internazionali in materia di diritti umani. La realizzazione dell'Agenda 2030 è responsabilità di tutti, sebbene alcuni Paesi necessitino di risorse aggiuntive e di un sostegno per poter offrire il proprio contributo. Abbandonando una prospettiva a compartimenti stagni, la nuova agenda pone l'accento sui legami, la coerenza e le sinergie tra i diversi settori. Si identifica nella mobilitazione dei vari attori, soprattutto del settore privato, lo strumento per raggiungere l'obiettivo comune dello sviluppo sostenibile.

Il programma d'azione di Addis Abeba, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU nel luglio del 2015, completa l'Agenda 2030 e fornisce un quadro al finanziamento dello sviluppo sostenibile. La cooperazione internazionale darà un contributo importante all'attuazione dell'Agenda 2030 e degli OSS ivi contenuti. Dal punto di vista

operativo la cooperazione internazionale si impegnerà principalmente a rafforzare la coerenza tra organizzazioni multilaterali e a promuovere l'assunzione degli OSS nell'elaborazione delle norme internazionali. Essa continuerà a collaborare allo sviluppo del sistema di verifica degli obiettivi. Si adopererà affinché vengano integrati nei mandati delle diverse organizzazioni di cui essa è membro. A livello di Paesi la cooperazione internazionale offrirà un sostegno per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo sostenibile basate sui nuovi obiettivi. Infine, a livello tematico, gli OSS riguardano temi che sono già, e che rimarranno, ben ancorati nella cooperazione internazionale della Svizzera, come la sicurezza dell'acqua, l'uguaglianza di genere, la salute, la riduzione dei rischi di catastrofe, la pace duratura e le società inclusive o la produzione e il consumo sostenibili. Saranno inoltre potenziati gli approcci intersettoriali che tengono conto dei legami esistenti tra i vari temi della cooperazione internazionale, ad esempio tra cambiamento climatico e sicurezza alimentare, o tra acqua e salute.

Anche questo contributo, che rappresenta un pilastro importante per l'attuazione degli OSS, rientra tra impegni definiti dalla Svizzera a livello nazionale all'interno della nuova Strategia di sviluppo sostenibile approvata dal Consiglio federale il xx 20xx.

1.6 Visione e obiettivi della cooperazione internazionale della Svizzera

1.6.1 Un mondo senza povertà e in pace per uno sviluppo sostenibile

Tramite la cooperazione internazionale, la Svizzera si impegna per la riduzione della povertà e dei rischi globali, per alleviare le sofferenze e per promuovere la pace e il rispetto dei diritti umani. I provvedimenti della cooperazione internazionale hanno quindi come obiettivo uno sviluppo sostenibile a livello mondiale, rispettoso dell'ambiente grazie in particolare a una gestione sostenibile delle risorse naturali.

La cooperazione internazionale rafforza gli individui e le istituzioni

L’individuo è al centro dell’attività della cooperazione internazionale che si propone di proteggere gli individui contro violenze politiche e conflitti armati e di permettere loro l’esercizio dei propri diritti. Rientrano nel campo d’azione le varie forme di povertà, discriminazione, esclusione e vulnerabilità, affinché tutti possano vivere nella dignità, beneficiare di opportunità e far sentire la propria voce. La cooperazione internazionale si adopera affinché i giovani abbiano prospettive e possano realizzare il loro potenziale.

Per migliorare la situazione degli individui sono indispensabili regole del gioco politiche, economiche, giudiziarie, sociali, formali e informali – solide ed eque sia a livello locale sia a livello nazionale e globale. Ecco perché la cooperazione internazionale si impegna per rafforzare le istituzioni, cerca di agire sui sistemi politici, economici e sociali e si adopera al fine di rafforzare il quadro internazionale e la sua attuazione.

La cooperazione internazionale contribuisce a un mondo più sicuro.

La cooperazione internazionale contribuisce a far sì che ognuno viva in condizioni di sicurezza, in particolare dal punto di vista alimentare, economico, ambientale, personale e politico. Contribuisce ad attenuare i rischi globali e le cause dei conflitti, come la mancanza d'impiego e di prospettive o le discriminazioni, e a garantire la sicurezza delle persone vulnerabili. Promuovendo la realizzazione di società inclusive e offrendo prospettive alla popolazione, in special modo ai giovani, contribuisce indirettamente a prevenire l'estremismo violento. In questo senso, nonostante abbia un mandato diverso, completa l'impegno della Svizzera nella lotta contro i pericoli che minacciano la sicurezza degli Stati e la stabilità internazionale.

La cooperazione internazionale agisce nelle situazioni d'emergenza e a lungo termine

La cooperazione internazionale agisce nelle situazioni d'emergenza. Nella sua lunga tradizione umanitaria la Svizzera ha salvato vite umane, impegnandosi per la protezione dei civili e per alleviare le sofferenze delle popolazioni sprofondate nella miseria in seguito a crisi, conflitti armati o catastrofi naturali.

La cooperazione internazionale si impegna anche a lungo termine nei e con i Paesi partner anche a livello internazionale per permettere agli individui e alle istituzioni di resistere alle crisi e agli shock esterni, sviluppare mezzi di prevenzione e risposte collettive per far fronte ai rischi globali, contribuire a risolvere le cause di povertà e fragilità, lavorare alla risoluzione dei conflitti armati e trasformare i sistemi rispettando i limiti planetari.

La cooperazione internazionele tiene conto degli interessi della Svizzera

La cooperazione internazionale fa parte integrande della politica estera della Svizzera, che mira a diffendere gli interessi del nostro paese e a promuovere i suoi valori. A questo titolo, tra i principi che guidano il suo impegno, la cooperazione internazionale tiene conto anche degli interessi della Svizzera , in conformità con le norme e standard internazionali vigenti. Ad esempio, dov'è opportuno e possibile, la Svizzera cerca, nell'ambito della propria politica estera migratoria, di combinare l'impegno nella politica di sviluppo con i propri interessi in materia di migrazione, come avviene in particolare nell'ambito dei partenariati della migrazione, ma anche dalla la conclusione di accordi di riammissione e accordi in materia di migrazione.

Efficacia e leadership grazie a un impegno comune e a strumenti complementari

Grazie alla gamma di strumenti a sua disposizione, al loro comune impiego e all'utilizzo delle loro complementarità, la cooperazione della Svizzera risponde in maniera appropriata e flessibile ai bisogni esistenti nei suoi Paesi partner. Tale azione concertata consente una condivisione del sapere e dei legami tra i diversi attori della cooperazione internazionale che possono così beneficiare anche di una migliore conoscenza del contesto. La cooperazione internazionale raggiunge cosi una massa critica per esercitare una leadership nella cooperazione e per influire sulle politiche. Oltre a ciò rappresenta anche una garanzia di visibilità per la Svizzera. Per dare maggiore rilevanza a questa impostazione, le misure di promozione della pace e della sicurezza umana attuate dalla Divisione sicurezza umana del DFAE (DSU) rientrano per la prima volta nel quadro strategico comune della cooperazione inter-

nazionale, a fianco delle misure realizzate dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

1.6.2 Obiettivi strategici della cooperazione internazionale per il periodo 2017-2020

Al fine di realizzare la visione di un mondo privo di povertà e in pace, presupposti per uno sviluppo sostenibile, la cooperazione internazionale persegue i seguenti obiettivi strategici:

1. Contribuire allo sviluppo di regole, norme e politiche internazionali che consentano di rispondere alle sfide globali;
2. Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e della fragilità, promuovere la trasformazione dei conflitti;
3. Garantire a tutti un accesso sostenibile alle risorse e alle prestazioni;
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. Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
7. Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine.

1.6.2.1 Contribuire allo sviluppo di regole, norme e politiche internazionali che consentano di rispondere alle sfide globali

Le sfide globali riguardano tutte le persone, tutti i Paesi e tutte le regioni. Necessitano per definizione di un'azione collettiva orientata alla realizzazione degli OSS. Per essere efficace, tale azione deve basarsi su politiche e regole eque, inclusive e in grado di favorire uno sviluppo sostenibile. La cooperazione internazionale si impegna per far avanzare sulle agende globali relative alle sfide che concernono soprattutto le popolazioni povere, ovvero la sicurezza alimentare, il cambiamento climatico e i danni ambientali, l'acqua, le migrazioni, la salute, così come le finanze e il commercio. Si impegna nella promozione e nello sviluppo del contesto internazionale nell'ambito dei diritti umani, della promozione della pace e dell'azione umanitaria. Si adopera inoltre affinché l'architettura che sostiene queste agende sia inclusiva, rappresentativa ed efficace.

- La cooperazione internazionale *fa perno sulla sua esperienza operativa* per esercitare influenza sul contesto internazionale soprattutto in seno alle istituzioni multilaterali. A sua volta, poi, mette a frutto questa esposizione internazionale nelle attività operative.
- Si impegna affinché il *contesto internazionale tenga conto dei bisogni delle popolazioni povere* e consenta loro di far sentire la propria voce.
- Promuove le *istituzioni regionali* favorendo la ricerca di soluzioni e il rafforzamento della coesione a livello regionale.

- Sostiene i suoi Paesi partner nello sviluppo *di politiche e di norme* su cui potranno basarsi per gestire le sfide globali.

1.6.2.2 Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e della fragilità, e promuovere la trasformazione dei conflitti

Le crisi, le catastrofi e i conflitti annientano le vite umane, ma anche le prospettive future di chi sopravvive, distruggendone il sistema educativo e le infrastrutture, colpendo le fonti di reddito delle persone e degli attori economici, indebolendo le istituzioni, paralizzando gli investimenti e traumatizzando comunità intere. Generano anche importanti spostamenti di popolazioni. La cooperazione internazionale protegge e sostiene le persone vittime di conflitti, di catastrofi o di altre crisi prima, durante e dopo questi eventi. Si impegna per la trasformazione dei conflitti, riunendo gli attori statali e non statali determinanti. Si impegna in particolare nei contesti fragili[14].

- Contribuisce a *salvaguardare vite umane* quando queste sono minacciate e ad *alleviare le sofferenze.* Agisce in *situazioni d'emergenza umanitaria e lavora a più lungo termine* per la prevenzione delle catastrofi, la ricostruzione e la riabilitazione.
- Svolge il ruolo di *mediatrice o facilitatrice* tra le parti coinvolte in un conflitto e si adopera al fine di trasformare i conflitti e consolidare la pace sul lungo termine.
- Contribuisce in maniera efficace alla riduzione della *fragilità*, lavorando sulle cause e i fattori di conflitto, sostenendo agende di riforme politiche e sociali a lungo termine e promuovendo il rispetto dei diritti umani.

1.6.2.3 Garantire a tutti un accesso sostenibile alle risorse e alle prestazioni

La cooperazione internazionale si impegna per il miglioramento delle condizioni di vita degli uomini e delle donne poveri e vulnerabili. Una vita dignitosa presuppone un accesso costante alle risorse e alle prestazioni necessarie, soprattutto in termini di impiego, cibo, acqua, cure mediche, istruzione di base e formazione professionale, come raccomandano gli OSS. Questo accesso permette la creazione di circoli virtuosi: ad esempio una migliore istruzione potenzia l'impegno negli ambiti sanitari, della produttività agricola e della rivendicazione dei diritti politici.

[14] ((NdT: qui il testo tedesco ha una nota 13 ([Dieser Begriff wird im Glossar definiert]) ma non ci sono tracked changes… quindi non traduco ma segnalo…))

- La cooperazione internazionale punta ad eliminare le varie forme di *povertà*[15], *vulnerabilità ed esclusione*. Potenzia le capacità economiche, umane, politiche, socioculturali e difensive degli individui, riservando un'attenzione particolare alle donne e ai più vulnerabili, in particolare bambini, giovani, anziani, malati o disabili e altri gruppi di emarginati. Si adopera affinché tutti abbiano delle opportunità, possano far sentire la propria voce e siano in grado di fare fronte a shock esterni.
- Cerca di creare *condizioni quadro* favorevoli che consentano a tutti di disporre equamente delle risorse e delle prestazioni necessarie.
- Tra i suoi obiettivi rientrano inoltre la *protezione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi*. Favorisce l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche, del suolo, delle foreste e delle risorse minerarie ed energetiche, basandosi sul diritto di tutti – e in particolare dei più poveri e dei più vulnerabili – di poterne godere nel rispetto dei limiti planetari. Favorisce l'utilizzo delle energie pulite e l'efficienza energetica. Promuove il rispetto delle Convenzioni di Rio sul clima, la biodiversità e la desertificazione e degli altri accordi multilaterali in materia di ambiente globale. Si impegna nella gestione dei rifiuti e delle sostanze inquinanti. In tal modo contribuisce all'attuazione da parte della Svizzera delle convenzioni multilaterali a favore dell'ambiente.
-

1.6.2.4 Promuovere una crescita economica sostenibile

Per permettere a tutti di realizzare il proprio potenziale è indispensabile creare opportunità economiche. L'aumento delle disuguaglianze richiede che la dimensione sociale dello sviluppo economico sia meglio integrata per evitare che i progressi raggiunti nell'ambito della riduzione della povertà risultino compromessi e che la coesione sociale ne venga indebolita. Questo riguarda sia i Paesi in sviluppo più avanzati sia i Paesi più poveri. Per poter generare progresso e opportunità, è anche importante che la crescita sia resiliente rispetto al cambiamento climatico e avvenga nel rispetto dell'ambiente. Di fronte a queste sfide, la creazione di condizioni quadro, il rafforzamento della competitività delle economie, ma anche la promozione di un consumo e di una produzione sostenibili a livello nazionale e internazionale svolgono un ruolo importante. In base agli OSS la cooperazione internazionale promuove una crescita sostenibile e inclusiva in grado di generare lavoro, favorire una migliore produttività e contribuire alla riduzione della povertà e delle disparità, preservando l'ambiente e agendo in maniera socialmente equa.

- La cooperazione internazionale si impegna in favore di un *ambiente macroeconomico e finanziario stabile*.

[15] La povertà è pluridimensionale e le sue varie dimensioni rimandano ad aspetti distinti delle capacità umane: capacità economiche (reddito, mezzi di sussistenza, lavoro decente, accesso alle risorse naturali) umane (salute, educazione, alimentazione, alloggio), politiche (mezzi d'azione, diritti, possibilità di far intendere la propria voce), socioculturali (statuto, dignità) e difensive (attitudine a resistere a shock economici o esterni e all'insicurezza) (vedere OCSE, Linee guida del DAC: La riduzione della povertà, 2001).

- Contribuisce allo *sviluppo del settore privato* e dei servizi finanziari. In particolare si prefigge di migliorare le condizioni per le piccole e medie imprese, fonti di impiego e di reddito, e di rafforzare la loro competitività. Favorisce l'accesso ai servizi finanziari per i nuclei familiari, le piccole e medie imprese e per i contadini.
- Contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone *urbane e delle zone rurali*, ad esempio mettendo a disposizione le infrastrutture di base e tenendo specificatamente conto dell'*interdipendenza* esistente tra queste aree.
- Promuove le *catene dei valori locali, regionali e globali sostenibili*. La cooperazione internazionale aiuta i produttori e le imprese a posizionarsi nelle catene di valori e promuove l'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale.
- Incoraggia una *crescita rispettosa dell'ambiente e del clima*, limitando le conseguenze dell'attività economica sul clima, sulle risorse e sulla biodiversità.

1.6.2.5 Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia

Le condizioni di vita degli individui dipendono in larga misura dalle regole e dalle istituzioni che li circondano. Lo Stato di diritto e le istituzioni solide e inclusive, a livello locale, nazionale e internazionale, sono indispensabili alla realizzazione degli obiettivi della cooperazione internazionale. Ecco perché la cooperazione internazionale sostiene i processi di transizione e di riforma, rafforza le istituzioni, si impegna per il rispetto delle regole e delle norme internazionali, e promuove il buon governo. Anche quest'ultimo è un tema trasversale per la cooperazione internazionale (cfr. n. 1.7.4.3.2).

- Sulla base dei progressi realizzati finora, la cooperazione internazionale incoraggia una *transizione* verso lo Stato di diritto, la democrazia e l'economia di mercato.
- Si impegna a *rafforzare le istituzioni* politiche democratiche, i sistemi giudiziari e le istituzioni al servizio dello sviluppo sociale ed economico.
- Promuove la *partecipazione* dei cittadini, migliora le strutture di *governance* e appoggia le riforme mirate al decentramento.
- Si impegna in favore di un *buon governo nei settori economico e finanziario*, per una gestione sana, responsabile e trasparente della finanza pubblica e di un contesto regolamentare propizio alle attività commerciali.
- Lotta contro *l'arbitrio e la corruzione*, che discriminano i poveri e le minoranze etniche e linguistiche nell'accesso ai servizi pubblici, minano la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e alimentano le tensioni sociali. Con queste attività sottrae terreno ai fenomeni di radicalizzazione e di estremismo.

1.6.2.6 Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

I diritti umani sono diritti universali fondamentali, essenziali alla dignità, alla sopravvivenza e allo sviluppo di tutti. Sono diritti inalienabili e indivisibili. Con la sua cooperazione internazionale la Svizzera si impegna a favore del rispetto, della tutela, della promozione e dello sviluppo dinamico dei diritti umani svolgendo le sue attività sia a livello di istituzioni multilaterali sia in ambito bilaterale.

- La cooperazione internazionale si occupa in particolare di *proteggere i diritti delle persone vulnerabili.* Si impegna contro *l'impunità e le discriminazioni*, e per il rispetto dei diritti dei membri delle minoranze.
- Nei suoi Paesi partner, in particolare nei contesti fragili, promuove *condizioni quadro favorevoli al rispetto dei diritti* umani che consentano a tutti di esercitare i propri diritti.
- Contribuisce a rafforzare il ruolo centrale degli attori non statali, in particolare della *società civile*, compresi i difensori dei diritti umani e il ruolo essenziale delle imprese.
- Contribuisce a rafforzare il sistema di *governance* e di *monitoraggio* in materia di diritti umani.

1.6.2.7 Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle bambine

Le donne sono un agente di sviluppo per la loro economia domestica e per le loro comunità. Le donne che godono di pari diritti sono più istruite, in migliore salute, e hanno un più facile accesso alla terra, all'impiego e alle risorse finanziarie. Tenendo conto dei ruoli e dei bisogni differenziati di donne e di uomini, la cooperazione internazionale si impegna a favore dell'uguaglianza di genere nello sviluppo sociale ed economico e nella partecipazione politica, e affinché uomini e donne siano integrati in maniera paritaria in tutto il processo, conformemente agli OSS. Si adopera affinché le regole e le norme internazionali in materia siano rispettate. Anche l'uguaglianza di genere è una tematica trasversale per la cooperazione internazionale (cfr. n. 1.7.3.3.1).

- La cooperazione internazionale si impegna per i *diritti delle donne e delle bambine ad avere una vita libera da ogni forma di violenza* e per i loro diritti in materia di salute sessuale e riproduttiva. Essa promuove in particolare il rafforzamento dei loro diritti nei contesti fragili e colpiti dai conflitti. Punta ad aumentare *l'impegno degli uomini e dei ragazzi* a favore dell'uguaglianza di genere e della prevenzione della violenza.
- Si impegna inoltre a favore dell'*aumento delle capacità economiche* delle donne, promuovendone l'accesso sostenibile alle risorse naturali, all'istruzione di base e alla formazione professionale, ai mercati e ai servizi.
- Mira al *rafforzamento politico* delle donne affinché esse possano partecipare alla pari degli uomini ai processi decisionali, di democratizzazione, di pace, di costruzione e di gestione dello Stato sul piano locale e nazionale.

1.7 Attuazione

Nella fase di attuazione, la cooperazione internazionale della Svizzera mette in rilievo alcune delle qualità proprie del nostro Paese e tiene conto dei suoi interessi. Orientata ai risultati, la cooperazione internazionale della Svizzera è flessibile, rimanendo tuttavia prevedibile, e impegnandosi sul lungo termine: ciò rappresenta una garanzia di credibilità per i suoi partner. Si basa sul suo impegno sul campo per far avanzare il dialogo politico, i cui risultati, a loro volta, alimentano le attività operative. Questo va e vieni tra l'operativo e il politico è una specificità, oltre che un vantaggio riconosciuto, della cooperazione svizzera. In materia di migrazione ad esempio, la condizionalità positiva applicata nel quadro della politica migratoria esterna focalizza sulla cooperazione e la creazione di legami tra i diversi casi e permette un approccio coerente, nell'interesse di di tutti gli attori interessati.

Anche il personale svizzero, dotato di competenze specializzate e impegnato nel successo dei programmi, dei progetti e dei processi, è uno degli strumenti della cooperazione internazionale. Le sue competenze e la sua professionalità sono molto apprezzate a livello internazionale e garantiscono la visibilità dell'impegno svizzero sul lungo termine. Con le organizzazioni non governative, il settore privato e gli istituti di ricerca svizzeri, la cooperazione internazionale può contare sull'eccellenza svizzera anche grazie ai suoi partner e sulla base di gare d'appalto competitive.

1.7.1 Gli strumenti che massimizzano le sinergie

La cooperazione internazionale della Svizzera dispone di una gamma di strumenti che si completano, si combinano e si rafforzano a vicenda. Questi sono l'aiuto umanitario, la cooperazione tecnica e gli aiuti finanziari a favore dei Paesi in sviluppo, le misure di politica economica e commerciale a titolo di cooperazione allo sviluppo, gli aiuti alla transizione e le misure di promozione della pace e della sicurezza umana. Agendo insieme, facendo perno sulle rispettive competenze chiave, gli attori della cooperazione internazionale della Svizzera ottengono un effetto maggiore rispetto all'azione dei singoli. In risposta all'interconnessione e alla complessità crescenti delle sfide cui fa fronte la cooperazione internazionale, questo approccio sarà potenziato durante il periodo 2017-2020. Ad esempio, nelle zone di conflitto duraturo, i ponti tra le attività di aiuto umanitario e di aiuto allo sviluppo saranno rafforzati. Il fatto che le misure di promozione della pace e della sicurezza umana messe in atto dalla DSU facciano ormai parte del quadro comune della cooperazione internazionale creerà nuove opportunità di sinergia, in particolare nei contesti fragili e colpiti dai conflitti. Così, già dal 2011, la DSC, la DSU e la SECO si impegnano in maniera complementare in Africa del Nord, appoggiando il processo di transizione democratica e di sviluppo economico e contribuendo alla protezione dei gruppi di persone vulnerabili. Nei contesti fragili, i diversi strumenti della cooperazione internazionale forniscono un contributo complementare in particolare al rafforzamento della fiducia tra lo Stato e la società, promovendo le istituzioni statali al servizio dei cittadini e lottando contro l'esclusione economica, sociale e politica, ossia contro fattori che possono favorire il ricorso alla violenza e alimentare l'estremismo violento. Le interazioni tra le attività di cooperazione internazionale in materia di riduzione del rischio di catastrofe e di cambiamento climatico saranno a loro volta potenziate.

Le sinergie saranno rafforzate anche a livello tematico, grazie all'impiego di diversi strumenti sui temi globali.

Nell'ottica di un approccio interdipartimentale concertato[16], per far fronte alle sfide con cui è confrontata, la cooperazione internazionale cerca di dar delle risposte ed di elaborare politiche coordinate e coerenti e di presentarsi all'estero come un'unica entità. Le strategie di cooperazione per Paese saranno utilizzate come uno strumento essenziale per la realizzazione delle sinergie e delle complementarità. Un approccio coordinato è d'altronde particolarmente importante quando uno strumento di cooperazione internazionale entra in un dato contesto o ne esce.

A titolo di esempio si può citare il rafforzamenbto del coordinamento interdipartimentale per la formazione professionale in ambito internazionale, al quale partecipano la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, la SECO, la Divisione politica e la Direzione degli affari europei del DFAE, la DSC e la Segreteria di Stato della migrazione[17].

Un approccio interdipartimentale concertato: l'esempio della migrazione

In materia di migrazione la DSC, la SECO, la DSU e l'Ufficio federale della migrazione portano avanti una stretta collaborazione all'interno dei programmi realizzati congiuntamente, come in Africa del Nord o nei Balcani, regioni che sono sia fonte sia crocevia di flussi migratori. L'approccio globale adottato dalla Svizzera si impegna a rafforzare le ricadute positive della migrazione e a limitarne gli impatti negativi. Concretamente, essa lavora insieme alle autorità locali e alle diaspore all'estero, protegge e sostiene i migranti minacciati e le vittime della tratta di esseri umani, difende i loro diritti, lotta contro la migrazione irregolare e finanzia i programmi di aiuto al ritorno nei Paesi d'origine.

Oltre alle attività direttamente collegate alla migrazione, i programmi della cooperazione internazionale lavorano anche a monte per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, soprattutto favorendo la formazione professionale e la creazione di posti di lavoro, o per sostenere i processi di transizione democratica, fattori importanti per offrire alternative alla migrazione.

1.7.1.1 Aiuto umanitario (cfr. n. 2)

L'aiuto umanitario svizzero, attuato dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), contribuisce a salvare vite e ad alleviare le sofferenze subite dalle persone a causa di crisi, conflitti e catastrofi. Esso pone la dignità degli individui al centro del suo impegno. L'aiuto umanitario è neutro, indipendente e imparziale. Rispecchia una Svizzera solidale verso le persone bisognose e riflette la sua lunga tradizione umanitaria. Si concentra prima di tutto sui gruppi più vulnerabili, ossia, a seconda del contesto, in particolare le donne, i bambini, i rifugiati e gli sfollati, i malati o i disabili. L'aiuto umanitario contribuisce al triplice ruolo della Svizzera come Sta-

16 «*Whole-of-government approach*»

17 Rapporto strategico della SEFRI, della SECO, della DP, della DSC, della DAE e dell'IMES: Cooperazione internazionale in materia di formazione professionale (CIFP), novembre 2014.

to che si impegna nell'avvocatura, nei dialoghi e nei negoziati umanitari, come donatore flessibile e affidabile e come attore umanitario capace di offrire competenze tecniche specializzate.

L'aiuto umanitario fornisce prima di tutto un aiuto d'emergenza, rapido, universale e adattato ai bisogni in un determinato contesto. In questo ambito esso pone l'accento sull'assistenza e sulla protezione dei gruppi più vulnerabili e sul rafforzamento della resilienza[18] a livello locale. Oltre all'aiuto d'emergenza, l'aiuto umanitario si concentra sulle misure di prevenzione e di ricostruzione, focalizzate soprattutto sulla riduzione dei rischi di catastrofi, e contribuisce anche a una gestione integrata dei rischi. L'aiuto umanitario si impegna tramite contributi alle organizzazioni umanitarie partner, come società di Croce rossa e Mezzaluna rossa, le organizzazioni umanitarie delle Nazioni Unite e le organizzazioni non governative svizzere, locali e internazionali. Il suo impegno è completato dal dispiegamento di specialisti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) nell'ambito di interventi d'urgenza e della realizzazione di progetti umanitari, attuati direttamente dalla Svizzera. Questi esperti vengono altresì messi a disposizione delle organizzazioni multilaterali. L'aiuto umanitario contribuisce al rafforzamento del quadro normativo umanitario, al coordinamento degli attori umanitari e al funzionamento del sistema umanitario, affinché quest'ultimo sia in grado di rispondere alle sfide presenti e future. Inoltre, tramite l'avvocatura, il dialogo e i negoziati umanitari, concorre all'impegno della Svizzera volto a persuadere i decisori e i leader dell'opinione pubblica ad agire in ogni momento nell'interesse delle persone vulnerabili e nel rispetto dei principi umanitari.

1.7.1.2 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (cfr. n. 3)

La cooperazione bilaterale della DSC: un partenariato a lungo termine per sostenere i Paesi beneficiari nel loro impegno a favore dello sviluppo

La riduzione della povertà è al centro della cooperazione bilaterale della DSC, che pone particolare attenzione ai contesti fragili e ai Paesi meno avanzati. La cooperazione bilaterale si conforma alle strategie di sviluppo elaborate dai suoi Paesi partner prioritari del Sud, ovvero in Africa, in Medio Oriente, in Asia e in America latina. Sostiene l'impegno per la riduzione della povertà e per lo sviluppo sostenibile dei governi, mettendo l'accento sul miglioramento della situazione delle persone più svantaggiate e più vulnerabili. Oltre alle attività operative, il dialogo politico con i governi dei Paesi partner ha un ruolo centrale. Nei contesti fragili e colpiti da conflitti, che sono anche tra i più poveri del mondo, la cooperazione bilaterale della DSC si occupa in particolare delle radici dei conflitti, come l'esclusione sociale e politica o le discriminazioni, che spesso possono anche alimentare i fenomeni di radicalizzazione e sfociare nell'estremismo violento. Essa sostiene anche la formazione di istituzioni statali al servizio della società. Confrontata a sfide regionali che richiedono risposte che vadano oltre il livello nazionale, la DSC adotta un approccio regionale.

18 Secondo l'OCSE la resilienza si riferisce alla capacità degli individui, delle comunità e degli Stati, nonché delle loro istituzioni, di assorbire gli shock e di riprendersi, adattandosi e trasformando in maniera positiva le loro strutture e mezzi di sussistenza in funzione dei cambiamenti e dell'incertezza a lungo termine.

La cooperazione bilaterale presuppone un impegno a lungo termine con i Paesi partner. In effetti l'esperienza di tutti i donatori ha mostrato che risultati duraturi e sistemici possono essere raggiunti solo con un lavoro costante nel tempo. Proprio per creare questo partenariato stretto la DSC si concentra su una ventina di Paesi e regioni prioritarie, scelti in funzione di criteri d'entrata e d'uscita specifici, come il valore aggiunto e il potenziale dei risultati della cooperazione, l'interesse reciproco alla cooperazione, i bisogni, la fragilità e la volontà di riforma e di cooperazione dei Paesi interessati[19]. La cooperazione bilaterale è sancita nelle strategie per Paese o per regione elaborate con i Paesi partner e d'intesa con i vari servizi della Confederazione. Continuerà in futuro a rafforzare la sua concentrazione nei Paesi prioritari, per svolgere al meglio un effetto leva.

Programmi globali per affrontare i rischi globali

Per fare fronte ai rischi globali destinati a influenzare in misura crescente i mezzi di sussistenza delle popolazioni più povere e le prospettive di sviluppo dei Paesi, la cooperazione internazionale ha sancito nel messaggio 2013-2016 un approccio innovativo sotto forma di programmi globali. I programmi globali della DSC si concentrano sulle principali sfide globali, su cui la Svizzera ha una grande competenza e una credibilità particolare, segnatamente grazie alle conoscenze specialistiche e all'impegno dei suoi atenei, dei suoi istituti di ricerca e dei suoi altri partner della società civile e del settore privato: il cambiamento climatico e l'ambiente, la sicurezza alimentare, le risorse idriche, la salute e la migrazione. Se è vero che queste sfide sono trattate anche da altri strumenti di cooperazione internazionale, l'approccio dei programmi globali della DSC è peculiare dato che si basa su tre ambiti d'intervento: questi programmi realizzano *progetti innovativi*, e traggono vantaggio dallo scambio di esperienze con gli altri ambiti della cooperazione internazionale; su questa base, contribuiscono al *dialogo politico internazionale* influenzando la creazione di norme e di politiche a livello globale e regionale; infine, sostengono *la creazione di sapere e la messa in rete* per favorire l'innovazione e moltiplicare i canali d'influenza. Grazie a questo approccio un Paese come la Svizzera ha potuto, ad esempio, mobilitare il sostegno di oltre un centinaio di Paesi proponendo l'obiettivo in materia di risorse idriche nel contesto dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.

La cooperazione multilaterale: un impegno strategico della Svizzera

Per la Svizzera, la cooperazione multilaterale riveste un'importanza strategica: La cooperazione svizzera allo sviluppo partecipa aorganizzazioni multilaterali, banche di sviluppo, organizzazioni ONU per lo sviluppo e fondi e reti mondiali, presenti in tutti i Paesi in sviluppo. La partecipazione alle organizzazioni prioritarie dell'ONU operanti nell'ambito dello sviluppo è compito della DSC, che si impegna congiuntamente con la SECO nelle banche di sviluppo, dove la SECO si occupa del coordinamento. Le organizzazioni multilaterali hanno una capacità di azione di ampia portata: il gruppo della Banca mondiale rappresenta un volume di impegni che supera i 65 miliardi di dollari all'anno. Grazie alla loro dimensione e alle loro competenze specializzate in diversi ambiti, le organizzazioni multilaterali sono attori indispensabili nella risoluzione delle sfide globali e completano l'impegno bilaterale. La Banca mondiale, con la sua riorganizzazione, si posiziona sempre in primo piano come centro di conoscenze e come piattaforma di scambio del sapere. Con

[19] Vedere n. 3.3.3

l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stato rilanciato il ruolo normativo delle organizzazioni multilaterali. Queste godono anche di un accesso privilegiato presso i governi e svolgono quindi un ruolo chiave nella promozione delle riforme. Questi punti di forza sono particolarmente importanti nei contesti difficili, ad esempio in presenza di conflitti, oppure quando si tratta di temi delicati, come la lotta contro la corruzione o la pianificazione familiare. La cooperazione multilaterale beneficia anche delle esperienze compiute in altri campi della cooperazione internazionale e viceversa. La Svizzera concentra la sua cooperazione allo sviluppo multilaterale su un numero limitato di organizzazioni e si impegna per aumentarne l'efficacia e i risultati promuovendo anche il rispetto di standard ecologici e sociali adeguati da parte di queste organizzazioni. Partecipa attivamente alle loro strutture dirigenti e gode – ad esempio nel caso di un'organizzazione fondamentale come la Banca mondiale, di un accesso prifilegiato all'istituzione e agli altri attori. Il nostro Paese può così esercitare un'influenza sugli orientamenti strategici di queste organizzazioni e dare una portata globale alle sue priorità.

1.7.1.3 Misure di politica economica e commerciale per la cooperazione allo sviluppo (cfr. n. 4)

Le misure di politica economica e commerciale in ambito di cooperazione allo sviluppo che sono attuate dalla SECO contribuiscono alla riduzione della povertà e dei rischi globali promuovendo una crescita sostenibile e inclusiva da cui possano trarre vantaggio tutti gli strati della popolazione e che tenga conto, oltre che della dimensione economica, degli aspetti sociali e ambientali. Una crescita sostenibile e inclusiva svolge un ruolo importante per creare posti di lavoro, per consentire allo Stato di mettere in piedi istituzioni centrali per lo sviluppo economico e dierogare servizi, per rafforzare la competitività e il commercio sostenibile e per promuovere economie rispettose del clima e dei limiti planetari.

Per raggiungere questi obiettivi, la SECO si impegna a partire dalle sue priorità tematiche per rafforzare le condizioni quadro dei suoi partner, in funzione di una crescita sostenibile e inclusiva, e soprattutto rispettosa del clima: il rafforzamento della politica economica e finanziaria; lo sviluppo delle infrastrutture e dell'approvvigionamento urbano; il sostegno al settore privato e all'imprenditoria; la promozione del commercio sostenibile. La SECO opera a livello bilaterale, nei Paesi partner, e sul piano multilaterale coordinando la partecipazione della Svizzera alle banche di sviluppo, in collaborazione con la DSC (cfr. n. 1.7.2.2). Si impegna inoltre su tematiche legate alle sfide globali, quali le finanze e il commercio, il cambiamento climatico e l'ambiente, le risorse idriche e i movimenti migratori. Sette persone povere su dieci vivono nei Paesi a reddito medio, dove anche le sfide ambientali sono estremamente accentuate. Nelle regioni del Sud la SECO si concentra pertanto su otto Paesi partner a reddito medio. Tramite misure definite complementari la SECO interviene anche in maniera mirata con le sue misure di politica economica e commerciale in alcuni Paesi prioritari della DSC e nel quadro della politica di libero scambio della Svizzera.

1.7.1.4 Aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est (cfr. n. 5)

L'aiuto alla transizione contribuisce al rafforzamento dello Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, al consolidamento delle strutture democratiche e alla creazione di un'economia di mercato sociale nei suoi Paesi partner, ovvero nei Paesi non membri dell'Unione europea: Balcani occidentali, Asia centrale, Caucaso del Sud, alcuni dei quali sono membri del gruppo di voto della Svizzera in alcuni istituzioni finanziarie internazionali, nonché Ucraina e Moldavia. L'aiuto alla transizione contribuisce alla sicurezza, alla pace e alla prosperità del vicinato europeo della Svizzera. I processi di transizione ottengono in alcuni casi successi considerevoli, come dimostra ad esempio l'adesione all'Unione europea di diversi Paesi ex socialisti. Le disuguaglianze esistenti tra diversi gruppi della popolazione, così come i conflitti, sia interni sia con altri Paesi, restano tuttavia un fattore importante. L'aiuto alla transizione cerca di potenziare l'accesso a pari diritti, per donne e uomini, giovani e anziani, diversi gruppi etnici e linguistici, nonché ai processi politici decisionali, alle risorse economiche e alle prestazioni sociali. Si adopera per la trasformazione dei conflitti trattandone le cause scatenanti, come l'esclusione sociale e politica o la discriminazione, sostiene il rafforzamento delle istituzioni statali al servizio della società e dell'economia. Contribuisce inoltre alla ricerca di soluzioni per le sfide ambientali.

L'aiuto alla transizione è attuato in maniera congiunta e complementare dalla DSC e dalla SECO. Queste pongono l'accento su una quantità limitata di temi, in particolare *governance*, istituzioni, decentramento, impiego e sviluppo economico, formazione professionale compresa, infrastrutture, cambiamento climatico, acqua e salute. Nell'ambito dell'aiuto alla transizione la SECO si impegna anche sulla base delle sue quattro priorità tematiche (cfr. n. 1.7.2.3). Si cercherà di pervenire ad una più forte concentrazione di mezzi, soprattutto onde consentire un maggiore effetto leva nel dialogo politico.

1.7.1.5 Misure di promozione della pace e della sicurezza umana (cfr. n. 6)

La promozione della sicurezza umana, ovvero la promozione della pace, la politica umanitaria, la politica dei diritti umani, la politica estera in materia di migrazione, riflette il diritto di ognuno di vivere nella dignità, senza paura e affrancati dal bisogno. Non si tratta quindi di assicurare la difesa militare degli Stati o gli interessi connessi al potere politico dei governi, ma l'integrità degli individui. La Svizzera sostiene questo concetto e promuove la pace e la sicurezza umana nella sua politica estera. Si impegna pertanto per una pace duratura, per la protezione contro la violenza, per i diritti umani e la protezione delle persone sfollate e vittime della tratta di esseri umani.

La promozione della pace e della sicurezza umana è un'attività politico-diplomatica e operativa. Una sua componente importante è quella di influenzare gli attori determinanti. Suo ulteriore obiettivo è quello di mettere gli individui in grado di garantire la propria sicurezza. Con le misure di promozione della pace e della sicurezza umana attuate dalla Divisione sicurezza umana del DFAE, la Svizzera si impegna a costruire processi di trasformazione che portino a società pacifiche, più democratiche e orientate al rispetto del diritto internazionale. Essa promuove la ricerca di

soluzioni politiche ai conflitti, soprattutto impiegando le sue competenze in materia di mediazione e di facilitazione. Lavora inoltre insieme agli attori chiave del mondo politico, della società civile e del settore privato. Si impegna in Paesi specifici ma anche nei *forum* globali. Sviluppa, da sola o insieme ai propri partner, approcci innovativi, adattati ai bisogni delle situazioni concrete.

1.7.2 Posizionamento geografico e tematico

1.7.2.1 Posizionamento geografico

I Paesi d'intervento dei vari strumenti di cooperazione sono determinati in base alle caratteristiche razionali proprie di questi strumenti: alcuni, come l'aiuto d'emergenza o il sostegno ai processi di pace, rispondono a bisogni molto specifici e non a priorità geografiche predefinite. Altri hanno per definizione una portata mondiale, come i programmi globali. Compiuta dietro riserva di queste caratteristiche razionali specifiche, nel periodo 2017-2020, la cooperazione internazionale rafforzerà il suo impegno laddove i bisogni sono maggiori e una parte importante dell'azione della cooperazione internazionale si concentrerà quindi in Africa subsahariana, Africa del Nord, Medio Oriente e nei contesti fragili di altre regioni (ad esempio Ucraina, Afghanistan, Myanmar o Haiti). Queste regioni affrontano numerose sfide, come conflitti armati, povertà, esposizione a pandemie e crisi alimentari, e necessitano di un impegno deciso da parte della cooperazione internazionale. Nei contesti fragili, la popolazione è spesso esposta ad abusi, alla corruzione, alla discriminazione, all'emarginazione sociale o politica e alla violenza, la cui causa va ricercata in particolare nella debolezza dello Stato di diritto e delle istituzioni. Simili condizioni possono alimentare la criminalità o l'estremismo.La cooperazione internazionale è inoltre presente con vari strumenti nei Paesi a reddito medio, in cui sette persone su dieci sono povere e dove un'azione mirata rimane necessaria, soprattutto per ridurre le disparità e i rischi globali come il cambiamento climatico e le crisi economiche e finanziarie. In particolare le misure di politica economica e commerciale per la cooperazione allo sviluppo continueranno a mettere l'accento su questa categoria di Paesi.

1.7.2.2 Competenze tematiche

Professionalità essenziale all'efficacia della cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale pone l'accento sulle tematiche più pertinenti per raggiungere i propri obiettivi strategici e su cui la Svizzera può apportare un valore aggiunto. Essa mobilita diversi strumenti per trattare queste tematiche da diverse angolature in vista di un'azione più efficace. La combinazione di un'azione operativa sul campo e di un impegno sul piano politico è uno dei punti di forza della cooperazione internazionale svizzera. Una precisa conoscenza tematica è essenziale su due fronti: a livello operativo per garantire il successo dei programmi e dei progetti, e a livello politico, per influenzare efficacemente le agende nazionali o multilaterali. Questa conoscenza assume un'importanza crescente per affrontare le sfide in un contesto sempre più complesso. La cooperazione internazionale si impegna su temi legati a sfide globali che richiedono sia un'azione collettiva sul piano internazionale sia un'azione a livello di Paesi (ad esempio quando si tratta del cambiamento clima-

tico). Essa è attiva anche su temi legati soprattutto a sfide nazionali specifiche. La professionalità tematica della cooperazione internazionale ha un ruolo importante nel suo contributo alla realizzazione degli OSS.

I temi della cooperazione internazionale sono i seguenti: cambiamento climatico, energia e ambiente; sviluppo delle infrastrutture e dell'approvvigionamento urbani; acqua; istruzione di base e formazione professionale; lavoro e sviluppo economico; *governance*, istituzioni, decentramento; migrazione; riduzione del rischio di catastrofi; rafforzamento della politica economica e finanziaria; pace duratura, gestione delle situazioni di fragilità e trasformazione dei conflitti; promozione del commercio sostenibile; protezione delle popolazioni civili; rispetto dei diritti umani; salute; sicurezza alimentare; sostegno al settore privato e all'imprenditoria.

Le priorità tematiche dei vari strumenti sono descritte nei crediti quadro.

Più che una competenza tecnica: un approccio dinamico e aperto

Per acquisire queste conoscenze tematiche la cooperazione internazionale si avvale delle competenze dei suoi partner, ossia di organizzazioni della società civile, del settore privato, del mondo della ricerca. Coglie le opportunità offerte dalle novità tecnologiche, dal progresso delle conoscenze scientifiche, dalle piattaforme di scambio e dal lavoro in rete, che stimolano lo sviluppo e la condivisione del sapere. Mette in atto una gestione coerente del sapere e dell'informazione per assicurare la qualità dei suoi programmi e appoggiare i dialoghi politici. Va a costruire sulla sua esperienza di lunga data e le sue competenze riconosciute a livello internazionale, ad esempio nel campo della mediazione e della facilitazione o dell'istruzione di base e della formazione professionale.

L'esperienza tematica della cooperazione svizzera è più di una competenza tecnica. Operando sul campo la cooperazione internazionale si fonda su un vero e proprio approccio interculturale. In questo modo valorizza le risorse e i saperi locali e accelera i processi di cambiamento. Promuove la coesistenza pacifica delle comunità che hanno una visione del mondo diversa e si impegna a integrare i diversi attori. Il profilo dei suoi collaboratori tiene conto di queste esigenze. Le loro competenze consentono loro di effettuare pertanto analisi del contesto e riflessioni sulle esperienze.

Verso una leadership tematica a livello internazionale e nei Paesi partner

La cooperazione internazionale si adopera affinché le sue priorità tematiche si riflettano anche sulle priorità delle organizzazioni multilaterali di cui la Svizzera è membro o partner. La sua esperienza tematica operativa e politica continuerà a essere utilizzata per influenzare il quadro normativo internazionale ed esercitare una *leadership* a livello multilaterale su certe agende come avviene già sulle questioni umanitarie o sui temi della riduzione del rischio di catastrofi o delle risorse idriche, soprattutto nel contesto dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, o sull'elaborazione del passato. A sua volta integra questo quadro internazionale nelle sue attività operative. La cooperazione internazionale si impegna anche ad assumere una *leadership* a livello tematico nei suoi Paesi partner, soprattutto utilizzando le sinergie tra i suoi vari strumenti. Beneficia, ad esempio, di un profilo elevato in materia di formazione nella regione dell'Africa occidentale.

1.7.2.3 Temi trasversali comuni a tutta la cooperazione internazionale

La parità tra uomini e donne e il buon governo sono indispensabili per realizzare la visione della cooperazione internazionale, ovvero un mondo senza povertà e in pace, per uno sviluppo sostenibile. Di questi due temi si tiene quindi conto in maniera trasversale in tutte le attività della cooperazione internazionale.

1.7.2.3.1 Parità di genere

La parità di genere è un obiettivo strategico della cooperazione internazionale (cfr. n. 1.4.2.7). La cooperazione internazionale della Svizzera applica un approccio integrato della parità tra donne e uomini e tiene sistematicamente conto della dimensione di genere nei suoi programmi e nei suoi progetti. Tiene conto del ruolo e dei rispettivi bisogni delle donne e degli uomini e verifica che le sue attività influiscano positivamente sulla parità di genere. Si adopera per il coinvolgimento degli uomini e dei bambini nella parità di genere. Nei suoi programmi e progetti la cooperazione internazionale coinvolge le donne come attori e partner, e verifica che possano beneficiare di opportunità e utilizzare il loro potenziale. Incoraggia la partecipazione paritaria delle donne a tutti i livelli decisionali nella vita politica, economica e pubblica. Lavora per far sì che i cambiamenti necessari siano non solo realizzati sulla carta o nelle leggi, ma anche vissuti nel quotidiano. Le analisi di contesti rivolgono un'attenzione sistematica alle questioni della parità di genere. Di ciò si tiene conto nei programmi e progetto a partire dalla pianificazione, nell'attuazione e nella fase successiva a quest'ultima.

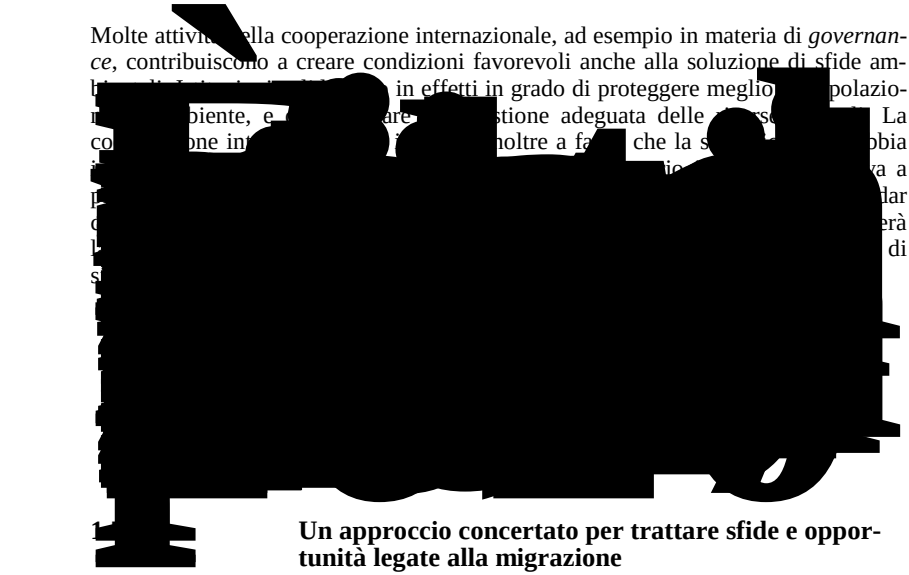
1.7.2.3.2 Buon governo

La cooperazione internazionale integra i principi di buon governo, come la partecipazione, la trasparenza, la responsabilità, la non-discriminazione e l'efficacia in tutte le sue attività, ad esempio anche nei suoi dialoghi politici. Promuove questi principi a tutti i livelli: a livello locale, ad esempio, incoraggiando la partecipazione degli attori locali in materia fondiaria, ma anche sul piano multilaterale e globale, ad esempio impegnandosi per una gestione internazionale delle migrazioni, affinché queste avvengano nel rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti coinvolte, compresi quelli della Svizzera, e per la promozione del diritto umanitario internazionale. La cooperazione internazionale promuove il buon governo non solamente dal punto di vista delle istituzioni, ma anche dando sostegno agli attori della società civile. Integra il rispetto dei diritti umani in tutte le sue attività. Si impegna contro l'arbitrio e promuove i principi di buon governo a livello di istituzioni statali, ma anche di istituzioni private, per incoraggiare imprese trasparenti e responsabili.

1.7.3 Una cooperazione internazionale impegnata a favore dell'ambiente

Tenendo conto degli stretti legami esistenti tra lo sviluppo e l'ambiente (v. al n. 1.4) e in vista della realizzazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, la cooperazione internazionale si impegna per una protezione e una gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi (cfr. sotto n. 1.6.2.3). Conformemente al suo mandato, essa pone l'accento sui bisogni dei Paesi e dei gruppi di popolazioni svantaggiate. La cooperazione internazionale si impegna a livello bilaterale, ad esempio nella promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili e resilienti, che favoriscano il mantenimento della biodiversità. È altrettanto attiva anche a livello multilaterale, soprattutto nella partecipazione a meccanismi finanziari internazionali, insieme all'UFAM, per garantire che i bisogni dei Paesi svantaggiati siano debitamente rappresentati e impegnandosi a favore del rispetto di standard ecologici negli organismi di sviluppo ai quali partecipa.

Molte attività della cooperazione internazionale, ad esempio in materia di *governance*, contribuiscono a creare condizioni favorevoli anche alla soluzione di sfide ambientali. Le misure [illegible] in effetti in grado di proteggere meglio [illegible] popolazioni dall'ambiente, e [illegible] una gestione adeguata delle [illegible]. La cooperazione internazionale [illegible] oltre a fare in modo che la [illegible] obbia [illegible] va a [illegible] dar [illegible] erà [illegible] di [illegible]



1 Un approccio concertato per trattare sfide e opportunità legate alla migrazione

La migrazione è parte integrante dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Per affrontare le sfide ad essa legate e cogliere le opportunità che offre la cooperazione internazionale si impegna su vari fronti.

Si occupa direttamente delle questioni migratorie proteggendo e assistendo le persone sfollate e i migranti e favorendone il contributo allo sviluppo sostenibile.

I contributi diretti comprendono le atività della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario o delle misure di promozione della pace.

Gli importi, in particolare quelli che riguardano l'aiuto umanitario, possono ovviamente cambiare in funzione delle crisi e conflitti esistenti. Sono per adesso stimati a circa 5% dell' importo totale per il periodo 2017-2020.

La cooperazione internazionale s'impegna anche indirettamente nella prevenzione della migrazione necessaria, lavorando a lungo termine sulle sue cause, come conflitti, povertà, mancanza di prospettive sociali o economiche (soprattutto disoccupazione), arbitrio e violazione dei diritti umani o, in maniera sempre crescente, conseguenze del cambiamento climatico. Contribuisce in tal modo a creare alternative, migliorando le condizioni di vita sul posto e offrendo delle prospettive alle popolazioni, e in particolare alla gioventù attraverso la formazione professionale L'impegno nei contesti fragili può essere considerato come tale contributo indiretto; questo impegno è stimato a circa 14% dell'importo totale della cooperazione internazionale per il periodo 2017-2020

La cooperazione internazionale s'impegna sul piano bilaterale, tramite programmi nei suoi Paesi partner, e a livello multilaterale, contribuendo al dialogo internazionale. In merito a questo tema è attiva nelle regioni principalmente interessate dai movimenti migratori e lo sfollamento delle popolazioni, ovvero Africa del Nord, Corno d'Africa, Medio Oriente, Balcani occidentali e Asia del Sud.

A marzo 2015 una valutazione esterna dei partenariati migratori ha dimostrato in particolare che questi sono uno strumento adeguato per intensificare la collaborazio-

ne con i Paesi d'origine e di transito, prendendo in considerazione in maniera equilibrata gli interessi delle varie parti in causa. Un'altra conquista è anche la maggiore coerenza delle politiche in ambito di migrazione. Secondo questa valutazione, l'impegno nell'ambito dei partenariati migratori ha, a medio termine, un effetto positivo sulla lotta contro la migrazione irregolare e la collaborazione in materia di ritorno.

Laddove opportuno e possibile, la Svizzera cerca, nell'ambito della propria politica estera migratoria, di combinare l'impegno nella politica di sviluppo con i propri interessi in materia di migrazione, come avviene in particolare nell'ambito dei partenariati della migrazione. Tale condizionalità positiva, che pone l'accento sulla cooperazione e la creazione di legami tra i vari dossier, ha dato i suoi frutti. Basandosi su questa esperienza positiva, la cooperazione internazionale continuerà il dialogo bilaterale puntando a un approccio coerente in ambito migratorio nell'interesse di tutti gli attori interessati.

La cooperazione internazionale s'iscrive all'interno di un approccio interdipentamentale concertato («whole-of-government approach»), che consente una coordinazione e una cooperazione su tutte le questioni legate alla migrazione tra gli uffici e le divisioni coinvolte, ovvero la Segreteria di Stato della migrazione, la DSC, la SECO, la DSU.

1.7.5 Una cooperazione internazionale efficace

L'efficacia al di là dei numeri

La cooperazione internazionale è molto più del risultato immediato e visibile delle sue attività. Oltre alla quantità di persone formate, vi è l'accesso a un impiego decente, l'apertura di opportunità, una migliore quotidianità per questi uomini e donne e per le loro famiglie. Oltre al numero di allacciamenti a sistemi di approvvigionamento idrico e di smaltimento delle acque reflue c'è da considerare l'accesso all'igiene e il miglioramento della salute. Oltre alla quantità di mediazioni condotte esiste la prospettiva di una vita pacifica per persone e comunità. Oltre alla quantità di processi elettorali sostenuti, esiste la possibilità per delle persone di esprimersi sul futuro del loro Paese. Oltre alle cifre dell'aiuto emergenza, esiste la tutela della dignità umana. Oltre ai numeri c'è il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni ad avere importanza. La cooperazione internazionale tende proprio ad avere questo impatto.

Una cooperazione internazionale orientata verso gli standard internazionali di efficacia

La cooperazione internazionale della Svizzera rispetta e promuove gli standard internazionali di efficacia in materia di cooperazione allo sviluppo, di aiuto umanitario e di promozione della sicurezza umana[20]. In particolare, la cooperazione internazionale si considera un partner per i Paesi in sviluppo che hanno il loro stesso svi-

[20] Questi principi sono ancorati ad esempio nella Dichiarazione di Parigi (2005) e nella Accra Agenda for Action (2008), nonché nel partenariato mondiale per una cooperazione efficace al servizio dello sviluppo, iniziato a Busan nel 2011; nel New Deal per l'impegno negli Stati fragili (New Deal for engagement in fragile states, 2011), nei principi e buone pratiche dell'aiuto umanitario (*Good Humanitarian Donorship Principles*, 2003) e i principi umanitari fondamentali (*Core Humanitarian Standard*, 2014).

luppo nelle proprie mani. La Svizzera si impegna a coordinare il più possibile la sua azione con quella di altri donatori. In materia di politica di sicurezza umana la Svizzera opera principalmente per via diretta. La cooperazione internazionale applica una gestione orientata ai risultati. In tutte le fasi dei progetti, pianificazione, attuazione, seguito, punta a migliorare la situazione per i suoi gruppi mirati. La cooperazione internazionale valuta l'efficacia dei suoi interventi, misura i suoi risultati e trae insegnamenti dalle sue esperienze ma anche dai suoi insuccessi (cfr. n. 1.9). In occasione della valutazione tra pari effettuata sulla Svizzera nel 2013 e basata sulle attività della DSC e della SECO, il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE ha lodato la qualità e l'efficacia della cooperazione svizzera.

La gestione dei rischi operativi, una sfida sempre più pressante

La cooperazione internazionale si evolve in un ambiente sempre più rischioso. Le operazioni da condurre in contesti fragili o colpiti da conflitti armati, lo sviluppo di soluzioni innovative implicano rischi: legati al contesto, agli aspetti finanziari, alla reputazione, per il personale, ma anche di fallimento. Nei contesti fragili, ad esempio, i risultati sono più incerti. Consapevole di questi rischi ma senza rimettere in discussione il suo impegno nei contesti a rischio, la cooperazione internazionale cerca continuamente misure adeguate per farvi fronte. Vicina alla realtà, segue le evoluzioni del contesto in cui lavora e vi si adatta.

1.8 La cooperazione internazionale come leva e come catalizzatore

La cooperazione internazionale è molto più di una fonte di finanziamento: stimola le riforme e influenza le politiche nazionali e internazionali per uno sviluppo sostenibile. Incoraggia la creazione di sapere per far progredire lo sviluppo sostenibile. Cerca di mobilitare le risorse pubbliche e private necessarie allo sviluppo sostenibile, in sintonia con il Programma d'azione di Addis Abeba adottato nel luglio del 2015. Oggi la cooperazione internazionale fa fronte a una grande diversità di situazioni nei suoi Paesi partner e a livello globale. Se nei Paesi meno avanzati l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) rappresenta pur sempre una parte importante dei redditi del governo, i Paesi in sviluppo tendono generalmente a diventare meno dipendenti dall'aiuto e riescono meglio a mobilitare l'investimento privato. La cooperazione internazionale adatta i suoi interventi tenendo conto della situazione dei suoi Paesi partner e cerca di valorizzare al massimo l'effetto delle proprie azioni utilizzando il suo ruolo di leva e di catalizzatore per lo sviluppo sostenibile.

1.8.1 La cooperazione internazionale sostiene le riforme e rafforza le condizioni quadro

Ridurre la povertà, costruire delle società pacifiche, realizzare lo sviluppo sostenibile non è solo una questione di risorse. Per la realizzazione di questi obiettivi occorrono condizioni quadro favorevoli a livello politico, economico o sociale. Per questo motivo la promozione dei cambiamenti positivi è al centro dell'azione della cooperazione internazionale. Uno dei suoi compiti fondamentali è di sostenere le riforme e rafforzare le condizioni quadro e le istituzioni nei suoi Paesi partner: ad esempio attraverso il miglioramento del quadro regolamentare o delle condizioni quadro

d'investimento, l'elaborazione e l'attuazione di politiche settoriali, il miglioramento del controllo democratico degli attori statali, la promozione del rispetto dei diritti umani e la conformità a regole e norme internazionali o il trasferimento di competenze. Per far questo essa collabora a stretto contatto con i governi e i suoi Paesi partner instaurando dialoghi politici, ad esempio sui diritti umani, le questioni di bilancio o i sistemi sanitari. Inoltre, le attività di assistenza parlamentare internazionale saranno rafforzate in avvenire in particolare grazie a una più intensa collaborazione tra il DFAE (DSC e DSU) e i Servizi del Parlamento.

1.8.2 La cooperazione internazionale rafforza il settore privato e la società civile quali attori del cambiamento

Nei suoi Paesi partner la cooperazione internazionale promuove gli attori del cambiamento come la società civile e il settore privato. Le imprese private sono al centro di tutta la dinamica di sviluppo, creando impieghi e reddito. Esse svolgono anche un ruolo essenziale nella formazione dei giovani e nello sviluppo delle loro competenze. Sono indispensabili per offrire opportunità a milioni di giovani che si affacciano ogni anno sul mercato del lavoro. Per questo motivo la cooperazione internazionale promuove un settore privato responsabile, efficiente e inclusivo nei suoi Paesi partner. La società civile, da parte sua, è un attore fondamentale: fornisce servizi, innova, mobilita, riunisce, influenza e rappresenta un contropotere essenziale di fronte allo Stato. Rafforza anche gli individui nell'esercizio dei loro diritti e della loro cittadinanza e svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo dello stato di diritto e di strutture democratiche. La cooperazione internazionale si impegna quindi a creare un ambiente favorevole alla società civile e a permetterle di sviluppare le sue capacità.

1.8.3 La cooperazione internazionale influenza le politiche globali

Le politiche e le regole adottate a livello internazionale creano un quadro di riferimento comune. Le priorità nazionali si allineano sulle ambizioni globali, e l'azione degli Stati si orienta verso le soluzioni adottate a livello mondiale. Le politiche globali sono dunque un potente motore di riforma e hanno un ruolo trasformatore importante da svolgere per la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Fondandosi sulla propria esperienza operativa, la cooperazione internazionale influenza in maniera informata, in collaborzione con gli uffici settoriali interessati, l'elaborazione delle norme e delle politiche globali, e ne promuove l'attuazione. Questo percorso è fondamentale in tutti i suoi campi d'azione. Ad esempio è al centro dei suoi programmi globali, del suo impegno per la difesa e il rafforzamento del diritto umanitario internazionale. Il suo operato è anche alla base della promozione dei diritti umani e motiva le iniziative diplomatiche della Svizzera a livello internazionale per migliorare gli strumenti di promozione della pace.

La cooperazione internazionale utilizza e promuove la piattaforma della Ginevra internazionale per far avanzare le proprie agende, capitalizzando sulla presenza a Ginevra di una grande quantità di attori direttamente coinvolti nell'elaborazione e l'attuazione di regole e politiche multilaterali e rafforzando il legame tra i vari attori.

1.8.4 La cooperazione internazionale si impegna per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile

Per politiche nazionali e internazionali orientate allo sviluppo sostenibile

L'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile implica che i Paesi siano tutti attori di uno sviluppo sostenibile, per la realizzazione del quale essi condividono una responsabilità comune, sebbene differenziata in base alle rispettive possibilità. Questo significa che le politiche correlate, ad esempio la politica commerciale, ambientale o migratoria, di ogni Paese, così come le politiche internazionali, devono essere orientate verso lo sviluppo sostenibile. In questo contesto la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile implica un'azione su tre livelli: identificare conflitti e convergenze d'interesse, promuovere le sinergie tra diverse politiche e trattare gli effetti delle politiche nazionali.

La cooperazione internazionale svolge diversi ruoli per rafforzare la coerenza delle politiche, facendo perno in special modo sulla sua esperienza operativa e focalizzando l'attenzione sui bisogni dei Paesi in sviluppo e delle loro popolazioni nonché sulla pace e sui diritti dell'uomo. Partecipa attivamente ai processi ormai consolidati di elaborazione delle politiche svizzere (in particolare alle procedure di consultazione degli uffici e di corapporto e alle piattaforme interdipartimentali). Analizza gli effetti delle politiche svizzere sui Paesi in sviluppo e alimenta le discussioni a livello nazionale sulla base della sua esperienza operativa e viceversa. Cerca attivamente le sinergie con altre politiche e altri attori, come la società civile, il settore privato o il mondo accademico. La cooperazione internazionale assiste allo stesso modo i suoi Paesi partner nell'elaborazione e attuazione di politiche coerenti.

Un accento nei settori in cui la Svizzera è leader

La Svizzera occupa una posizione preponderante a livello internazionale in alcuni settori, come i servizi finanziari, l'agro-alimentare, la chimica e i prodotti farmaceutici o il commercio di materie prime. Aumentare la coerenza delle politiche a favore di uno sviluppo sostenibile nei settori in cui la Svizzera ha un impatto e una responsabilità particolari può contribuire significativamente in favore di uno sviluppo sostenibile e del rispetto dei diritti umani. La cooperazione internazionale opera su questa linea in accordo con gli altri attori interessati secondo i diversi ruoli esposti di seguito e concentrandosi soprattutto sulle politiche relative ai flussi finanziari e alle questioni fiscali internazionali, all'ambiente, al commercio, all'investimento e alla responsabilità delle imprese, alla migrazione e ai sistemi sanitari, tutti settori coperti tanto dall'Agenda 2030 quando dal programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo.

1.8.5 La cooperazione internazionale gioca un ruolo di catalizzatore sulle altre fonti di finanziamento allo sviluppo.

Le fonti di finanziamento dello sviluppo si diversificano

Nel 2011, secondo l'OCSE, i flussi diversi dall'APS rappresentavano più dell'80 per cento delle risorse finanziarie esterne ricevute dai Paesi in sviluppo. La maggior parte degli investimenti diretti internazionali, che coprono ad esempio le creazioni e le acquisizioni d'imprese, si dirigono oggi verso i Paesi in sviluppo. Le entrate nazionali aumentano grazie allo sviluppo del settore privato locale. Secondo la Banca mondiale, nel 2013, i migranti, nei Paesi industrializzati, ma anche nei Paesi in sviluppo, hanno trasferito 550 miliardi di dollari all'estero, di cui 434 miliardi di dollari verso i Paesi in sviluppo. Un migrante può così offrire un'istruzione ai suoi figli o cure sanitarie ai propri genitori rimasti nel Paese d'origine. Nel 2011 i flussi filantropici privati erano stimati vicini ai 60 miliardi di dollari, ovvero corrispondenti a quasi la metà dell'APS concesso dai membri del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Questi diversi flussi possono dare un contributo significativo allo sviluppo sostenibile.

La mobilitazione delle risorse nazionali dei Paesi in sviluppo è una priorità

Le risorse interne dei Paesi sono fonti di finanziamento essenziali per lo sviluppo sostenibile. Grazie a queste entrate i governi sono meglio in grado di investire in istruzione o infrastrutture e di realizzare basi di protezione sociale. La cooperazione internazionale si impegnerà in futuro a far valere al massimo il suo effetto di catalizzatore per quanto riguarda la mobilitazione da parte dei Paesi in sviluppo dei loro propri redditi fiscali. Un buon governo, e più nello specifico una politica fiscale equa e trasparente, amministrazioni fiscali efficienti e una gestione consapevole dei redditi, specificatamente di quelli derivanti dalle materie prime, sono elementi fondamentali. Tutto ciò favorisce inoltre la responsabilità dei governi verso la popolazione. Questi impegni a livello nazionale devono essere accompagnati da un quadro internazionale che permetta di arginare i flussi finanziari illeciti, che privano i Paesi di risorse di cui avrebbero bisogno.

La cooperazione internazionale potenzierà il suo effetto di catalizzatore sui vari flussi

Per realizzare l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, l'aiuto dovrà in futuro essere utilizzato in maniera sempre più «intelligente» onde poter fungere da catalizzatore per i fondi provenienti da altri attori, in particolare dal settore privato, in modo da aumentare le risorse a disposizione dei Paesi in sviluppo che ne hanno bisogno.

La cooperazione internazionale promuove così anche costi bassi e trasparenti per il trasferimento delle rimesse dei migranti e delle condizioni quadro (ad esempio in materia di inclusione finanziaria) che permettono di massimizzare l'impatto positivo di queste rimesse sullo sviluppo. Sulla base della sua esperienza la cooperazione internazionale cercherà in futuro di esplorare maggiormente meccanismi di finanziamento innovativi. Ad esempio, promuovendo strutture di finanziamento di progetti basati sui benefici che questi progetti generano in termini di sviluppo sostenibile.

1.8.6 Promozione della diversità delle espressioni culturali

Lo sviluppo di un settore culturale indipendente, soprattutto nei Paesi in transizione o nei contesti fragili, contribuisce al rafforzamento della società civile e del suo ruolo di contropotere. L'espressione culturale e artistica, con la sua dimensione simbolica che fa appello tanto alla ragione quanto alle emozioni, può costituire un motore potente di riflessione e di dibattito, favorire il pluralismo di opinioni, la libertà d'espressione e la trasformazione sociale. Dopo un conflitto, essa può favorire un lavoro di riflessione sul passato e una riconciliazione. La cooperazione svizzera sostiene il settore culturale nei suoi Paesi partner del Sud e dell'Est e favorisce i loro artisti e produzioni culturali affinché abbiano un migliore accesso al mercato e al pubblico svizzeri. Attua così la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

1.9 Partenariati per sostenere l'azione della cooperazione internazionale

L'esistenza di una moltitudine di attori è fonte di complementarità e di opportunità

Una grande quantità di attori influenza le dinamiche dello sviluppo: in primo luogo, naturalmente, popolazioni e governi dei Paesi interessati; organizzazioni multilaterali; organizzazioni della società civile svizzere, internazionali e locali attive in settori che vanno dell'istruzione o dal commercio all'elaborazione del passato; imprese, sia grandi multinazionali sia imprese locali, finanziatori «non tradizionali» come la Cina, il Brasile o i Paesi del Golfo; migranti, che fanno circolare le conoscenze e contribuiscono non solo allo sviluppo economico dei loro Paesi d'accoglienza o d'origine, ma anche alla ricchezza culturale delle società. Oltre a questi attori, anche i Cantoni e i Comuni si impegnano nella cooperazione internazionale. Sono una fonte importante di competenze, ad esempio nel campo del decentramento, il cui modello svizzero è ampiamente riconosciuto all'estero. In Svizzera romanda e in Ticino, le federazioni cantonali hanno una funzione importante in termini di messa in rete degli attori locali, di formazione e di capitalizzazione, e contribuiscono anche alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Costruire un mondo senza povertà e pacifico per uno sviluppo sostenibile richiede materiali solidi ma anche artigiani diversi, ognuno dei quali può apportare conoscenze specifiche. Non si tratta di un edificio prefabbricato e la Svizzera non può costruirlo da sola. Prendere in considerazione vari attori è una necessità per far fronte a sfide sempre più complesse e i partenariati sono quindi fondamentali per la cooperazione internazionale della Svizzera. La cooperazione internazionale lavora in maniera particolarmente stretta con gli attori statali, la società civile e il settore privato, che rappresentano così i tre pilastri della sua azione. Questa prospettiva - caratteristica ormai da tempo della cooperazione svizzera - adesso è ampiamente condivisa a livello internazionale, soprattutto nell'ottica di un partenariato globale per lo sviluppo sostenibile che costituisce il fulcro dell'attuazione dell'Agenda 2030.

I partenariati come mezzi al servizio degli obiettivi della cooperazione internazionale

I partenariati istituzionali - alleanze strategiche a lungo termine - consentono di mettere in risalto le competenze dei vari partner, a vantaggio degli obiettivi della cooperazione internazionale. Resteranno in futuro un pilastro della cooperazione internazionale, trattandosi in particolare delle organizzazioni non governative svizzere. In un contesto con attori sempre più diversificati, la cooperazione sarà chiamata in futuro a collaborare maggiormente anche con partner che non condividono necessariamente le nostre stesse opinioni. I partenariati sono un modo di comprendere, di avvicinarsi, di esercitare influenza. Essi incoraggiano la creazione di narrative comuni.

Approcci da parte di diversi attori: una necessità

L'esistenza di piattaforme che includono le varie parti in causa, agenzie di cooperazione, altri attori governativi, organizzazioni della società civile, settore privato, mondo della ricerca, in cui ognuno apporta la sua esperienza e le sue conoscenze, sarà uno dei fattori essenziali per lo sviluppo di regole, di standard e di pratiche sostenibili a livello internazionale. La Svizzera ne ha fatto esperienza, ad esempio, in occasione del negoziato dei Principi per un investimento agricolo responsabile, adottati nel 2014. Favorire queste piattaforme con molteplici attori sarà in futuro un compito importante per la cooperazione internazionale.

Le ONG: un partner fondamentale per la cooperazione internazionale

Con le loro competenze, la loro esperienza tematica e operativa, la loro conoscenza dei contesti locali e il loro potenziale innovativo, le organizzazioni non governative (ONG) sono partner indispensabili della cooperazione internazionale. Forniscono servizi ai più svantaggiati e svolgono un ruolo essenziale di difensori, protettori e guardiani della responsabilità dello Stato.

Le ONG svizzere apportano esperienza, sapere e competenze. Al di là dell'attuazione dei programmi e dei progetti, l'azione della cooperazione internazionale e quella delle ONG svizzere si completano. L'impegno di queste ultime contribuisce in maniera essenziale alla realizzazione degli obiettivi della cooperazione internazionale, ad esempio migliorando l'accesso alle risorse o la qualità dei servizi educativi o delle prestazioni sanitarie, promuovendo i diritti umani, sostenendo la giustizia sociale e i processi democratici, incoraggiando un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, o contribuendo alla prevenzione delle catastrofi e alla risoluzione dei conflitti. Esse sono un interlocutore e uno specchio critico per la cooperazione internazionale. Contribuiscono anche alla sensibilizzazione alle poste in gioco in materia di sviluppo in Svizzera. I partenariati istituzionali con le ONG svizzere resteranno in futuro un pilastro importante della cooperazione internazionale e porranno l'accento sulla valorizzazione delle competenze di queste organizzazioni.

Verso un partenariato più stretto con il settore privato

Le imprese sono da sempre attive nei Paesi in sviluppo nei quali creano lavoro e reddito e sono un attore chiave dello sviluppo. Per questo motivo lo sviluppo del settore privato locale, soprattutto attraverso il miglioramento delle condizioni quadro per l'imprenditoria, è una delle priorità della cooperazione internazionale (cfr. n. 1.8.2). Il potenziale e la necessità di un impegno maggiore del settore privato sono fondamentali anche nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile su scala mondiale. Numerose imprese partecipano sempre più attivamente alla ricerca di soluzioni per problemi globali come la sicurezza alimentare e l'acqua. Gli attori privati prendono

sempre più coscienza dell'importanza della riduzione della povertà e dello sviluppo, ma anche del buon governo e dello Stato di diritto, per un buon andamento dei propri affari. Così, nonostante i loro interessi divergenti, gli attori politici e privati possono riunirsi attorno a obiettivi comuni di sviluppo sostenibile.

È necessario condividere le risorse e soprattutto le conoscenze tra la cooperazione internazionale della Svizzera e le imprese private per contribuire al miglioramento dell'impatto positivo delle attività delle imprese sullo sviluppo e a ridurne le esternalità negative, ad esempio sull'ambiente, sui diritti dei lavoratori o sulle comunità locali, e per mobilitare nuove risorse per lo sviluppo. La sfida è quella di promuovere modelli di affari favorevoli allo sviluppo sostenibile. In futuro la cooperazione internazionale cercherà quindi un potenziamento della sua collaborazione con il settore privato, soprattutto tramite partenariati operativi pubblico-privati, rispettosi dei principi d'efficacia dell'aiuto o all'interno di piattaforme tematiche.

La cooperazione internazionale si impegna inoltre affinché le imprese multinazionali agiscano in maniera responsabile, e, in particolare, rispettino i diritti umani. Sostiene lo sviluppo di iniziative e di standard a livello nazionale e internazionale, ad esempio con iniziative come il Patto mondiale delle Nazioni Unite, e promuove l'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e delle Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali.

Con gli istituti di ricerca un partenariato imperniato sull'interdisciplinarità e gli scambi

La produzione e la diffusione del sapere saranno chiamate a svolgere un ruolo sempre più importante in futuro. La ricerca scientifica, la formazione, così come le innovazioni tecnologiche, sociali e politiche, sono indispensabili per realizzare uno sviluppo sostenibile su scala mondiale. Ad esempio, lo sviluppo di metodi di produzione sostenibile è essenziale per garantire le migliori condizioni di vita per i produttori e un maggiore rispetto dell'ambiente. La cooperazione internazionale sostiene la ricerca sulla base delle sue priorità e dei suoi obiettivi. Essa si orienta verso la risoluzione di questioni di sviluppo e di sfide globali. L'incoraggiamento e la stimolazione di una ricerca interdisciplinare e orientata allo sviluppo di soluzioni sono posti in primo piano. Il dialogo con gli istituti di ricerca e formazione con altri partner come il Fondo nazionale svizzero o la fondazione éducation21 è fondamentale, soprattutto per l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, e si realizza in particolare all'interno di reti tematiche. La cooperazione tra i centri di competenza svizzeri (Politecnici federali, università, scuole professionali universitarie, ecc.) e i loro partner nei Paesi in sviluppo svolgono un ruolo altrettanto importante tramite progetti di ricerca. A complemento delle iniziative multilaterali, questa interazione contribuisce anche allo sviluppo di competenze nelle regioni in sviluppo su scala mondiale e stimola le reti mondiali. I risultati della ricerca relativa allo sviluppo arricchiscono il dialogo politico e possono essere ripresi nei programmi e nei progetti, contribuendo così a una cooperazione internazionale basata sui fatti ed efficace.

Rafforzare la collaborazione con i Paesi emergenti

I Paesi emergenti, come Cina, India, Brasile, Turchia o i Paesi del Golfo, svolgono un ruolo crescente come donatori, modelli di sviluppo e attori fondamentali per la soluzione di sfide globali come il cambiamento climatico. Non formano certo un gruppo omogeneo e la loro importanza, la loro influenza e i loro interessi sono diversi. La cooperazione internazionale si impegnerà in futuro a rafforzare la sua

collaborazione con i Paesi emergenti, al fine di mobilitare le competenze di questi attori a beneficio dei nostri Paesi partner e dello sviluppo sostenibile, ma anche per comprenderli meglio, sensibilizzarli ai nostri approcci e facilitare le discussioni multilaterali. Essa cercherà con loro un dialogo costruttivo, sui punti critici e sulle divergenze. Continuerà a lavorare con loro nell'ambito dei programmi globali e sul piano bilaterale, al fine di mobilitarli per la risoluzione delle sfide mondiali. Promuoverà la cooperazione Sud-Sud e si impegnerà in maniera selettiva in materia di cooperazione triangolare, ad esempio attraverso progetti congiunti con un finanziatore emergente come il Brasile, il Messico o la Cina, quando questi progetti possano apportare un valore aggiunto al Paese beneficiario.

1.10 Valutazione e misurazione dei risultati

In un contesto globalizzato i progressi raggiunti in materia di riduzione della povertà, di rischi globali e di trasformazione dei conflitti non possono essere attribuiti solo alla cooperazione internazionale. Al contrario, i risultati ottenuti sono il frutto di dinamiche diverse e di impegno comune, tra cui anche quello della Svizzera. La misurazione dell'efficacia cerca di cogliere e di apprezzare il contributo della Svizzera ai cambiamenti realizzati.

In questa prospettiva ogni credito quadro contiene uno o più obiettivi in materia di efficacia, spiegati nel dettaglio facendo uso di campi d'osservazione e di indicatori. Questi obiettivi descrivono i risultati cui si mira durante il periodo 2017-2020 e permettono di valutare l'azione della cooperazione internazionale e i progressi raggiunti per realizzare i suoi obiettivi strategici. Oltre ai crediti quadro, i risultati raggiunti sono misurati a diversi livelli: strategie (in particolare strategie svizzere di cooperazione nei Paesi partner), programmi e progetti. D'altronde, ogni anno, valutazioni indipendenti sono condotte su questioni specifiche per valutare l'impegno della DSC, della SECO o della DSU in un campo specifico.

Il sistema di valutazione si basa su dati diversi: in primo luogo sulle informazioni contenute nei rapporti annuali operativi delle rappresentanze e missioni svizzere ma anche sulle analisi aggiuntive. I diversi rapporti preparati in questo ambito consentono inoltre di rendere conto dell'utilizzo dei mezzi pubblici. Grazie a un esame a metà percorso, il Parlamento sarà orientato in merito ai risultati raggiunti durante il periodo 2017-2020. Altri documenti, come il Rapporto sulla politica estera e il Rapporto sulla politica economica esterna, il Rapporto annuale pubblicato congiuntamente dalla DSC e la SECO e il Rapporto sull'efficacia pubblicati all'incirca ogni due anni da parte di questi due uffici sono, a loro volta, a disposizione del pubblico. Inoltre, nel contesto dei rapporti sullo stato delle finanze vengono utilizzati gli indicatori definiti nel quadro dell'NMG. Infine, un rapporto finale concernente l'attuazione del messaggio (*Rechenschaftsbericht*) è pubblicato ogni quattro anni.

Questo sistema, già testato durante il periodo 2013-2016, e di cui il DAC dell'OCSE ha saputo apprezzare la qualità, si basa sulle esperienze compiute in passato. I risultati ottenuti durante il periodo precedente e le risposte alle difficoltà incontrate nel corso dell'attuazione dei programmi sono presentati negli allegati (cfr. Allegato A).

1.11 Finanziamento e personale

1.11.1 Finanziamento

Nel febbraio 2011 il Parlamento ha deciso di aumentare i mezzi stanziati per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)[21] allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2015. Questa quota si situa al di sotto dell'obiettivo fissato dall'ONU e riconosciuto dalla Svizzera, pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale lordo[22]. Con i mezzi finanziari richiesti nel presente messaggio la quota 2020 ammonterà presumibilmente allo 0,47 per cento del reddito nazionale lordo e quindi al di sotto della quota decisa dal Parlamento. Questa quota probabilmente collocherà di nuovo la Svizzera *nella media dei Paesi donatori* all'interno dell'OCSE.

Oltre ai mezzi previsti dal presente messaggio, vi sono anche altre prestazioni che vengono conteggiate nell'APS, ad esempio gli aumenti di capitale delle banche multilaterali e i contributi versati a talune organizzazioni internazionali, le spese di Cantoni e Comuni per l'aiuto allo sviluppo e i costi di soggiorno del primo anno dei richiedenti asilo. Nel 2014 questi ultimi costi rappresentavano circa il 14 per cento dell'APS (vedere Allegato C).

Le attività della cooperazione internazionale vengono attuate principalmente dalla Direzione sviluppo e cooperazione (DSC), dalla Divisione Sicurezza Umana del DFAE (DSU) e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La DSC attua i provvedimenti adottati nell'ambito dell'aiuto umanitario, della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo e in materia di cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est. Nell'ambito della cooperazione economica e dello sviluppo, la SECO attua misure di economia politica e di politica commerciale a favore dei Paesi in sviluppo e in transizione. La DSU è responsabile dell'attuazione dei provvedimenti per la promozione della pace e della sicurezza umana. Le responsabilità dei due uffici si fondano sull'ordinanza del 12 dicembre 1977[23] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e sull'ordinanza del 6 maggio 1992[24] concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. La responsabilità della DSU si fonda sulla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

I cinque crediti quadro sono calcolati sulla base del piano finanziario di legislatura 2017–2019 e della proiezione 2020 per la cooperazione internazionale.

La ripartizione delle risorse tra i vari crediti quadro riflette le priorità fissate per il periodo 2017-2020 (cfr. n. 1.6-1.10). Per tener conto della necessità di reagire all'aumento dei conflitti armati e delle loro conseguenze, sono stati previsti mezzi supplementari soprattutto per l'aiuto umanitario e le misure di promozione della pace e della sicurezza umana.

[21] Secondo la definizione dell'OCSE, l'APS è costituito da tutte le risorse fornite ai Paesi e alle regioni in sviluppo che figurano nell'elenco dell'OCSE o a istituzioni multilaterali e che adempiono i criteri seguenti: (i) provengono da organismi pubblici; (ii) sono destinate essenzialmente al promovimento dello sviluppo economico e al miglioramento del livello di vita dei Paesi beneficiari; e (iii) sono elargite a condizioni di favore.

[22] Nel 2014, l'obiettivo APS dello 0,7 % del RNL è stato raggiunto da Svezia, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca e Gran Bretagna. Per una panoramica delle quote dell'APS dei Paesi donatori dell'OCSE, cfr. allegato C. La contabilizzazione dell'APS segue le direttive del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE.

[23] RS **974.01**

[24] RS **974.11**

Tabella 1

Cooperazione internazionale – piano finanziario di legislatura 2017–2020 e proiezione per il 2020

(in milioni, cifre arrotondate)	Preventivo	Piano finanziario				
	2016*	2017	2018	2019	2020**	17–20
1. Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario CSA (DSC)	*411,9*	441,1	459,2	472,6	484,0	1857
2. Credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (DSC)	1319	1300	1362	1412	1449	5523
– *Programmi e progetti bilaterali*	*811*	*760*	*798*	*829*	*851*	*3238*
– *Contributi multilaterali*	*319*	*349*	*367*	*362*	*359*	*1437*
– *Ricostituzione delle risorse dell'IDA*	*189*	*191*	*197*	*221*	*239*	*848*
3. Credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO)	229,6	226,3	241,2	254,7	261,2	983,4
4. Credito quadro Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI	209,7	210,3	219	225,1	231,1	885,6
– *DSC*	*136,4*	*133,5*	*139,9*	*145,1*	*149*	*567,5*
– *SECO*	*73,3*	*76,8*	*79,1*	*80*	*82,1*	*318,1*
5. Credito quadro Provvedimenti per la promozione della pace e della sicurezza (DSU)	52,8	57,1	58,4	61,0	63,5	240,0
Totale	**2223,0**	**2234,8**	**2339,8**	**2425,4**	**2488,8**	**9488,8**

* Per garantire la comparabilità, gli importi 2016 non tengono conto delle spese proprie richieste con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016.
** stima

1.11.2 Calcolo dei crediti quadro 2017-2020

Volume dei crediti quadro

Approvando i cinque crediti quadro il Parlamento abilita il Consiglio federale ad assumere impegni finanziari per la realizzazione di progetti. Di regola i programmi e i progetti hanno una durata pluriennale, più o meno lunga a seconda degli strumenti. I pagamenti derivanti dagli impegni assunti possono oltrepassare la durata prevista dei crediti quadro. Anche poco prima della scadenza dei crediti quadro devono poter essere stipulati contratti più a lungo termine (affidabilità nei confronti dei partner). Crisi e catastrofi non prevedibili o eventi di natura politica possono comportare l'interruzione di programmi e progetti oppure ritardare i pagamenti. Inoltre, durante il periodo 2017-2020, sono previste due ricostituzioni delle risorse dell'IDA, comportando un volume d'impegni maggiore, senza implicare un aumento dei pagamen-

ti. Per poter finanziare i progetti e i contributi multilaterali, per un volume di 9,482 miliardi di franchi, e per poterne garantire l'attuazione tenendo conto dei fattori menzionati, è previsto un volume di impegni che supera in media del 13,6 per cento il volume delle spese del periodo di tempo preso in esame. Il volume di impegni dei cinque crediti quadro per il periodo 2017–2020 ammonta globalmente a 10,836 miliardi di franchi. I calcoli sono illustrati nel dettaglio nei numeri concernenti i singoli crediti quadro. La gestione finanziaria del messaggio per l'intera durata avviene tramite i crediti d'impegno. Il rispetto viene controllato attraverso sistemi appropriati e le direzioni responsabili vengono informate a intervalli regolari sulle conoscenze raggiunte.

Cooperazione internazionale 2017–2020 – Panoramica dei crediti quadro

La Strategia Cooperazione Internazionale descrive profilo e modalità di attuazione, nonché priorità e approcci. All'interno dei singoli crediti quadro, l'impiego delle risorse può eventualmente necessitare di adeguamenti a causa di possibili cambiamenti di situazione sul fronte dei bisogni. Le risorse stanziate nell'ambito di tutti i crediti quadro possono essere impegnate fino al 31 dicembre 2020.

Tabella 2

Cooperazione internazionale 2017-2020 – Panoramica sul volume degli impegni dei crediti quadro

(in milioni, cifre arrotondate)	Importo richiesto	%
1. Credito quadro Aiuto umanitario (DSC)	2045	19
2. Credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (DSC)	6421	59
– *Programmi e progetti bilaterali*	*3656*	
– *Contributi multilaterali*	*2765*	
3. Credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO)	1139,9	11
4. Credito quadro Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est	990	9
– *DSC*	*654*	
– *SECO*	*336*	
5. Credito quadro Provvedimenti per la promozione della pace e della sicurezza (DSU)	240,0	2
Totale	10835,9	**100**

Conseguenze legate al corso dei cambi

La pianificazione finanziaria della cooperazione internazionale è effettuata in franchi svizzeri. Eccezion fatta per i contributi obbligatori per le organizzazioni internazionali, le fluttuazioni del corso dei cambi, indipendentemente dal fatto che si tratti di un apprezzamento o di un deprezzamento, non comportano automaticamente un adeguamento dei mezzi di pagamento dei crediti quadro.

1.11.3 Personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione (NMG) dell'Amministrazione federale prevede che i crediti dei sussidi siano separati dal preventivo globale contenente le spese proprie dell'Amministrazione (personale, beni e servizi). Tale principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Di conseguenza, a partire dal 2017, le spese proprie sono integrate nel preventivo globale annuale rispettivo del DFAE e del DEFR e non sono più richieste con i crediti d'impegno come invece avveniva nel periodo 2013-2016. Questo trasferimento non comporta conseguenze finanziarie aggiuntive per la Confederazione. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie tramite il preventivo. Per completezza queste spese proprie sono presentate a titolo informativo nel presente messaggio.

Considerando il periodo 2017-2020 per la DSC, per il settore d'intervento "Cooperazione economica e sviluppo" della SECO e per la DSU, l'attuazione del presente messaggio comporterà presumibilmente una spesa propria pari a circa 1049 milioni di franchi.

Di questi, circa 842,5 milioni di franchi sono costituiti dalla spesa per il personale, ovvero sono destinati al finanziamento del personale svizzero presso la centrale, negli uffici esterni e presso le organizzazioni internazionali, incluso il Corpo svizzero di aiuto umanitario e il pool di esperti svizzeri per la promozione civile della pace, e per la realizzazione di programmi in proprio. Il personale alla centrale è responsabile del controllo strategico e finanziario, della definizione di norme, obiettivi e standard, del controllo dell'attuazione operativa e amministrativo-finanziaria e dei compiti di coordinamento in Svizzera. Negli uffici esterni e presso le organizzazioni partner la Svizzera impiega personale specializzato per un'attuazione efficace dei programmi. Le spese per il personale sono illustrate in dettaglio nei singoli numeri dedicati ai crediti quadro specifici.

Gli uffici esterni impiegano personale locale. Dal 2017 le spese proprie includono anche i costi del personale locale che in passato erano integrati nei crediti dei sussidi. L'aumento delle spese del personale nel periodo 2017-2020 rispetto al 2016 riflette quindi questa integrazione.

I restanti 206,3 milioni di franchi riguardano le spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio (p. es. affitto, spese di trasporto, altri costi), necessari all'attuazione dei crediti quadro.

La spesa propria prevista si ripartisce tra i suddetti settori come segue.

Tabella 3

Spesa propria prevista per il periodo 2017-2020

	Milioni di franchi	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20
DSC	Spese per il personale	132.8	136,9	138,3	139,8	141,2	556,2
	Corpo svizzero di aiuto umanitario	27,5	28,1	28,5	29,5	30,0	116,1
	Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio	61.0	35,9	36,5	37,0	37,40	146,4
	Totale spese proprie DSC	**193.8**	**200,9**	**203,3**	**206,3**	**208,2**	**818,7**

SECO*	Spese per il personale	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	92,4
	Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1	27,6
	Totale spese proprie SECO	**29,6**	**29,8**	**29,9**	**30,1**	**30,2**	**120,0**
DSU	Spese per il personale	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	30,8
	Pool di esperti svizzeri per la promozione della pace	10,9	11,4	11,6	11,8	12,2	47,0
	Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio	7,8	7,9	8,0	8,1	8,3	32,3
	Totale spese proprie DSU	26,4	27,0	27,3	27,6	28,2	110,1
	Totale spese proprie	**249,8**	**257,7**	**260,5**	**264,0**	**266,6**	**1048,8**

* I valori indicati si riferiscono esclusivamente al settore d'intervento "Cooperazione economica e sviluppo" della SECO.

La tabella 4 mostra indicativamente in quale credito quadro rientra la spesa propria prevista:

Cooperazione internazionale: suddivisione indicativa della spesa propria tra i settori (in milioni di franchi)	Tabella 4
Cooperazione allo sviluppo (Paesi del Sud del mondo)	490
Cooperazione con i paesi dell'Europa dell'Est	119
Di cui DSC	80
Di cui SECO	39
Aiuto umanitario	248,7
Cooperazione allo sviluppo economico	81
Sicurezza umana	110,1
Totale	**1048,8**

Valore aggiunto dovuto all'impiego del personale della cooperazione internazionale

Le spese per il personale dipendono strettamente dall'approccio e dalle modalità della cooperazione svizzera. La cooperazione internazionale della Svizzera agisce investendo una grande capacità attuativa propria. La DSC, la SECO e la DSU, insieme alle istituzioni partner pubbliche e private in loco, sono in grado di definire da sé i contenuti di programmi e processi e di realizzarli. La cooperazione internazionale della Svizzera sostiene gli sforzi profusi in proprio dagli Stati partner nell'affrontare i problemi di povertà e di sviluppo. Essa rafforza le capacità dei

partner locali e assicura ai programmi il necessario livello di qualità, si impegna in maniera strategica con le istituzioni multilaterali e con le organizzazioni dell'ONU, s'impegna nel dialogo internazionale per la risoluzione delle sfide globali, contribuisce a delineare processi che favoriscono la pace sia a livello locale che a livello globale; promuove attivamente la sicurezza umana e, a tal fine, investe la propria esperienza.

Se vogliamo sviluppare le nostre capacità di realizzare i programmi in proprio, gestire i processi e accrescere le nostre conoscenze specialistiche per avere voce in capitolo in seno alle organizzazioni internazionali e definire la politica della Svizzera nell'ambito della cooperazione internazionale, possiamo creare il necessario valore aggiunto facendo capo a personale proprio. Ciò richiede l'impiego di personale altamente qualificato e dotato di una formazione specifica approfondita. La cooperazione internazionale ha in particolare bisogno di personale con una profonda conoscenza tematica a livello operativo, ma anche a livello politico, per poter influenzare in maniera efficace le agende nazionali o multilaterali. Inoltre, la presenza di personale svizzero altamente qualificato è particolarmente importante per condurre dialoghi politici con i Paesi e le organizzazioni partner e per intervenire in presenza di conflitti. Ciò, unito alle conoscenze specialistiche del personale, crea un valore aggiunto che si estende a partire dai mezzi finanziari investiti.

2 Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) [25]

Esperienza maturata nel periodo 2013-2016

L'Aiuto umanitario della DSC ha conseguito gli obiettivi definiti nel credito quadro 2013-2016. Nei settori dell'aiuto d'emergenza e della ricostruzione ha prestato un'assistenza adeguata ai bisogni a circa quattro milioni di persone all'anno. Grazie a soluzioni innovative come i contributi in denaro contante, le popolazioni colpite hanno potuto beneficiare di aiuti ancora più mirati. L'autonomia operativa di cui gode ha consentito all'aiuto umanitario di intervenire rapidamente sul posto dopo catastrofi naturali e di assistere le vittime con efficacia. A livello internazionale le competenze della Svizzera in campo umanitario sono riconosciute e apprezzate. Nel settore della prevenzione delle catastrofi, l'aiuto umanitario ha partecipato attivamente alla definizione del programma d'azione internazionale volto a ridurre i rischi di catastrofe negoziato nel 2015.

Le sfide umanitarie sono diventate più fitte e complesse nel periodo 2013-2016. Proporzioni, numero, durata e intensità crescenti delle crisi, dei conflitti e delle catastrofi attuali e il mancato rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi umanitari mettono a dura prova il sistema. Le maggiori sofferenze gravano sulla popolazione civile. Le persone che oggi fuggono da situazioni di indigenza e di violenza sono oltre 60 milioni, una cifra che non era più stata registrata dall'epoca

[25] Nel periodo di credito 2017–2020 le spese per il CSA non saranno piu previste nel credito quadro ma saranno invece stanziate con il preventivo globale del DFAE (cfr. anche n. 2.6.3) . L'impiego strategico del CSA sarà tuttavia definito nel presente numero, in quanto si tratta di uno strumento chiave dell'Aiuto umanitario. Dato che inoltre viene spesso schierato in combinazione con gli altri strumenti operativi dell'Aiuto umanitario, e che è prevista una permeabilità finanziaria tra le spese per il CSA e quelle per gli altri strumenti, le attività del CSA sono descritte anch'esse nel presente numero.

della seconda guerra mondiale. Le conseguenze di questi flussi di profughi si avvertono anche in Europa, ma il maggior peso ricade come al solito sugli Stati di provenienza e sui Paesi limitrofi. L'Aiuto umanitario interviene in queste aree, concentrandosi sull'assistenza in loco a favore delle persone più bisognose.

Sintesi 2017-2020

Per far fronte alle crescenti sfide, nel periodo 2017–2020 l'aiuto umanitario si focalizza su due obiettivi strategici del messaggio: l'aiuto d'emergenza in loco e il rafforzamento del quadro internazionale umanitario che permette dare risposte alle attuali sfide umanitarie.

Sul piano operativo l'aiuto umanitario si concentra maggiormente sull'aiuto d'emergenza – in cui confluiscono circa due terzi delle risorse – attraverso misure di protezione e sostegno (fornitura di acqua potabile, installazioni sanitari, generi alimentari, alloggi provvisori e medicinali) a favore dei gruppi più colpiti, ovvero profughi e sfollati interni. Nei conflitti armati, in particolare in quelli di lunga durata, l'aiuto all'autoaiuto è imprescindibile. L'aiuto d'emergenza dispensato dalla Svizzera mira pertanto anche a rafforzare la capacità di resistenza (resilienza) delle popolazioni locali, puntando su uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. L'aiuto umanitario mantiene peraltro il proprio impegno nella prevenzione delle catastrofi e nei settori della ricostruzione e della riabilitazione. Un'attenzione particolare è posta alla prevenzione e alla riduzione dei rischi di catastrofe. Se possibile, questo impegno viene impostato in modo da creare punti di collegamento con la cooperazione allo sviluppo.

L'aiuto umanitario presta assistenza alle persone nel bisogno in diverse forme: impiegando gli esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) per realizzare programmi propri o mettendoli a disposizione dei partner umanitari; erogando contributi finanziari e in natura per sostenere l'attuazione dei programmi promossi dai suoi partner umanitari; attraverso il dialogo e la difesa della causa delle vittime. Le principali organizzazioni partner dell'aiuto umanitario sono il movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, le organizzazioni umanitarie delle Nazioni Unite (ONU) e le organizzazioni della società civile, in particolare le opere assistenziali svizzere.

Come in passato, per il successo dell'aiuto umanitario internazionale continueranno ad essere fondamentali il rispetto del quadro giuridico umanitario e il coordinamento efficace degli attori interessati e delle risorse finanziarie. La seconda priorità dell'aiuto umanitario nel periodo 2017–2020 consiste dunque nel rafforzamento del quadro normativo e del sistema umanitario operativo. Grazie alla sua presenza sul posto, alle competenze operative e al riconoscimento internazionale, l'aiuto umanitario s'impegna, al fianco dei partner della cooperazione internazionale svizzera a livello bilaterale e multilaterale, per un aiuto effiace, basato su i principi umanitari., promuovere il coordinamento internazionale degli aiuti e incentivare le riforme in seno agli organi decisionali delle organizzazioni umanitarie affinché il sistema sia in grado di rispondere alle sfide sempre più numerose.

2.1 Scopo e sfide

Tradizione umanitaria della Svizzera

L'Aiuto umanitario della DSC si fonda su un mandato costituzionale ed è espressione della solidarietà della Svizzera con le persone colpite. La tradizione umanitaria della Svizzera affonda le radici nel ruolo che il Paese ha assunto storicamente nello sviluppo del diritto umanitario internazionale e in qualità di Stato ospite della Conferenza internazionale del 22 agosto 1864, dalla quale scaturì il primo trattato di diritto internazionale in materia di protezione dei feriti nei conflitti armati. La Svizzera è Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli aggiuntivi e intrattiene strette relazioni con il CICR. La forte presenza a Ginevra di organizzazioni umanitarie costituisce un altro importante pilastro della Ginevra internazionale e della politica di Stato ospite della Svizzera.

Salvare vite e alleviare le sofferenze

La vita delle persone colpite da crisi, conflitti e catastrofi, la loro dignità e i loro diritti saranno al centro del lavoro dell'aiuto umanitario anche nel periodo 2017–2020. L'aiuto umanitario, che con le sue attività contribuisce a salvare vite e a lenire le sofferenze, rispetta le persone che vivono nel bisogno e le incoraggia ad avere fiducia nelle loro risorse e possibilità per prevenire e superare crisi, conflitti e catastrofi. In questo modo sostiene e rafforza i meccanismi di gestione esistenti a livello locale, nazionale, regionale e internazionale, quindi anche l'impegno umanitario dei governi interessati.

2.1.1 Basi e mandato

Obblighi nazionali

Il mandato di base dell'Aiuto umanitario e del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione l'incarico di aiutare le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà, di rispettare i diritti umani e promuovere la democrazia, di assicurare la convivenza pacifica dei popoli e salvaguardare le basi naturali della vita. La legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali definisce il mandato dell'aiuto umanitario. Secondo l'articolo 7 della citata legge, quest'ultimo «deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime di una catastrofe naturale o di un conflitto armato». L'articolo 8 specifica le forme che l'aiuto umanitario può assumere: prestazioni in natura, contributi finanziari, invio di specialisti e squadre di soccorso e ogni altra forma atta a conseguire gli scopi menzionati nell'articolo 7.

Dai due citati articoli si estrapolano i tre settori di attività dell'aiuto umanitario: aiuto d'emergenza, prevenzione e ricostruzione, tesa anche a evitare future catastrofi. Il lavoro dell'aiuto umanitario è integrato anche nella strategia di politica estera 2016-2019.

Obblighi internazionali

L'Aiuto umanitario si ispira sistematicamente al pertinente diritto internazionale, alle convenzioni sui diritti umani e ai principi, riconosciuti internazionalmente, di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza dell'assistenza prestata alle persone

colpite[26]. L'operato dell'aiuto umanitario poggia inoltre su accordi bilaterali e internazionali conclusi con altri Paesi e organizzazioni internazionali.

L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030), che si riallaccia agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio dell'ONU, pone esplicitamente l'accento sull'aiuto a favore di chi è maggiormente colpito da crisi, conflitti e catastrofi. L'impegno si focalizza dunque sulle popolazioni di Paesi fragili e in stato di conflitto e di regioni devastate da catastrofi naturali o tecnologiche, e assegna un ruolo cardinale a uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali.

2.1.2 Caratteristiche dell'aiuto umanitario

L'aiuto umanitario è prestato indipendentemente da condizionamenti politici a chiunque si trovi in una situazione d'emergenza a causa di crisi, conflitti o catastrofi. Viene in soccorso di tutte le persone bisognose a prescindere da razza, sesso, lingua, religione, convinzioni politiche, ceto sociale o appartenenza etnica.

L'aiuto umanitario contribuisce a un triplice ruolo della svizzera nel ambite umanitario:

- è un attore pragmatico ed efficace che si occupa dell'attuazione operativa in loco dei suoi progetti.
- è un partner flessibile e affidabile e in qualità di donatore eroga finanziamenti a organizzazioni umanitarie;
- come un attore statale s'ingaggia nella difesa, dialogo e negozazioni umanitari.

Grazie alla sua capacità di coprire questi tre ruoli, l'aiuto umanitario – insieme hai altri attori della politica straniera svizzera – si profila nella comunità internazionale come attore insostituibile, flessibile e in grado di adattarsi. In coordinazione con i altri attori della politica straniera svizzera mette a frutto la sua esperienza operativa sia nel dialogo politico sia negli scambi con le organizzazioni partner.

Presenza in loco

L'aiuto umanitario si avvale della fitta rete esterna della Svizzera, costituita da ambasciate, missioni e uffici della DSC, e può contare su numerosi collaboratori e collaboratrici all'estero incaricati di attuare programmi e progetti o messi a servizio di organizzazioni umanitarie. Questa presenza sul posto consente all'aiuto umanitario di valutare direttamente la situazione umanitaria e di prestare assistenza nella forma più consona, dando inoltre maggiore visibilità all'operato della Svizzera.

Autonomia operativa

L'autonomia operativa dell'aiuto umanitario rappresenta un importante vantaggio comparato per la Svizzera. Reagire alle situazioni di bisogno con interventi rapidi, flessibili, coordinati e calibrati in funzione delle circostanze è la chiave per garantire un aiuto efficace e di qualità. Grazie al CSA e alle competenze decisionali attribuitegli dal Consiglio federale, che gli consentono di organizzare azioni di pronto

26 Risoluzioni 46/182 (1991) e 58/114 (2004) dell'Assemblea generale dell'ONU

intervento, il delegato all'aiuto umanitario dispone di un margine operativo sufficientemente ampio per adempiere il suo mandato[27].

Buon livello qualitativo comprovato da una valutazione esterna

Nell'ultimo esame dei Paesi effettuato nel 2013 dal Comitato di aiuto allo sviluppo CAS (*Development Assistance Committee, DAC*) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la cooperazione internazionale della Svizzera ha ottenuto una buona valutazione. Nel settore dell'aiuto umanitario, l'esame ha evidenziato e lodato l'approccio adottato dalla Svizzera per ridurre i rischi di catastrofe, i meccanismi di finanziamento flessibili e gli sforzi profusi per garantire coerenza tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo. L'OCSE certifica che la Svizzera è in grado di ricoprire un ruolo di spicco in seno alla comunità umanitaria.

2.1.3 Tendenze e sfide

Crisi e conflitti armati

Negli ultimi anni le tensioni geopolitiche e i conflitti armati si sono notevolmente intensificati. Quando viene violato il diritto internazionale umanitario, è la popolazione civile a subire violenze inaudite e a essere ridotta in condizioni di estremo bisogno. I conflitti armati hanno distrutto le basi esistenziali di milioni di civili, costretti a cercare rifugio altrove. Nel 2015 i profughi e gli sfollati interni hanno superato i 60 milioni, toccando il livello più elevato dalla Seconda guerra mondiale. Tutto lascia intendere che questa tendenza è destinata ad accentuarsi.

Le guerre più sanguinose si concentrano attualmente in Medio Oriente e in alcune regioni dell'Africa. Il confitto in Siria, che tocca molti altri Paesi e che ha causato più di quattro milioni di profughi e oltre dieci milioni di sfollati interni, senza contare le ben oltre 200 000 vittime (dati rilevati a inizio 2015), rappresenta la crisi umanitaria più grave dei nostri tempi, di cui per ora non si vede la fine. Anche nei conflitti armati più recenti o in quelli che perdurano da tempo, ad esempio in Somalia, nel Sud Sudan, nella Repubblica democratica del Congo e nel Sahel, è la popolazione civile ad essere più duramente colpita. Sullo sfondo di questi grandi focolai di guerra, l'attuale crisi in Ucraina ci insegna che in qualsiasi regione del mondo le tensioni geopolitiche possono degenerare in conflitti armati.

Di fronte a conflitti così complessi, in assenza di una soluzione politica si auspica spesso un'intensificazione dell'aiuto umanitario, dimenticando tuttavia che ai conflitti politici non vi sono soluzioni umanitarie. L'aiuto umanitario può alleviare la sofferenza delle popolazioni colpite e richiamare gli attori politici alle loro responsabilità, ma da solo non può imprimere un cambiamento duraturo alla situazione politica.

Catastrofi naturali e catastrofi tecnologiche

Le catastrofi naturali dovute a fattori climatici (siccità, inondazioni e uragani), i terremoti e i maremoti (tsunami) come anche le catastrofi tecnologiche porranno anche in futuro l'umanità dinanzi a delicate sfide umanitarie. Le conseguenze dei

[27] Ordinanza dell'11 maggio 1988 concernente il Corpo svizzero di aiuto umanitario

cambiamenti climatici e gli eventi meteorologici estremi a essi correlati si intensificheranno, colpendo soprattutto le fasce più povere della popolazione nei Paesi in sviluppo e nei Paesi emergenti, specialmente negli Stati fragili. L'urbanizzazione, la dispersione insediativa e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali hanno reso ancora più vulnerabili le popolazioni di questi Paesi. Anche la dipendenza tecnologica cela rischi con potenziali conseguenze umanitarie. Un aspetto positivo risiede nel fatto che molti Paesi e regioni hanno acquisito nel frattempo capacità di gestire le catastrofi naturali e tecnologiche.

Esposizione ai rischi specifica al genere in caso di crisi, conflitti e catastrofi

Uomini e donne, ragazzi e ragazze sono colpiti in misura diversa dalle crisi umanitarie e le affrontano in maniera altrettanto diversa. Esiste una correlazione tra la condizione socioeconomica delle donne e la probabilità che perdano la vita in una catastrofe naturale. Nei conflitti armati uomini e ragazzi muoiono prevalentemente per cause legate alla violenza armata diretta, mentre donne e bambine sono maggiormente esposte al rischio di violenza sessuale e di genere. Il problema della violenza sessuale e di genere dilaga anche nel periodo successivo a una catastrofe naturale. Per essere efficace, l'aiuto umanitario deve tenere conto delle esigenze di protezione legate al genere sin dai primi frangenti di una crisi.

Frammentazione della scena umanitaria

La scena umanitaria si trasforma per l'accresciuto impegno di nuovi Paesi donatori in campo umanitario (tra cui la Cina e gli Stati del Golfo). Se l'aiuto umanitario internazionale è tuttora dispensato in gran parte dall'Occidente industrializzato (Paesi OCSE/CAS), negli ultimi anni sono aumentati i contributi erogati dai nuovi Stati donatori. D'altra parte cresce il numero dei nuovi attori, come società internazionali e nuove organizzazioni non governative (ONG), e in parallelo anche l'impegno umanitario di organizzazioni regionali come l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) o l'*African Union* (AU). Questa tendenza è certamente incoraggiante, ma l'integrazione dei nuovi attori nel sistema internazionale classico è per ora insufficiente.

Mancato rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi umanitari

L'inosservanza sistematica del diritto internazionale umanitario da parte di attori statali e gruppi armati non statali rimane un dato di fatto. I principi umanitari non sono universalmente riconosciuti e troppo spesso vengono strumentalizzati per interesse politico. Le legislazioni e le sanzioni antiterrorismo possono rappresentare un ostacolo alle attività dei partner umanitari. Le guerre moderne rendono più complessa l'applicazione rigorosa del diritto internazionale umanitario, e sono sempre più numerosi i governi che nonostante l'emergenza umanitaria rifiutano l'assistenza internazionale, ostacolando direttamente l'accesso alle popolazioni colpite. Vi sono motivi per credere che in futuro la situazione si aggraverà ulteriormente.

Dissimmetria tra le esigenze umanitarie e i mezzi a disposizione

Numero, proporzioni, durata e intensità crescenti dei conflitti, delle crisi e delle catastrofi e i maggiori rischi per la sicurezza degli attori umanitari mettono a dura prova il sistema. Nel decennio 2005–2015 l'entità finanziaria delle richieste di aiuto dell'ONU si è quintuplicata. Quando una catastrofe naturale o un'epidemia colpisce regioni in conflitto o Stati fragili, vengono a crearsi situazioni di estrema difficoltà.

Le crisi complesse che perdurano nel tempo compromettono sempre più la flessibilità dell'aiuto, visto che i fondi umanitari vengono impegnati su un arco di tempo più lungo[28]. Anche le misure nel settore della gestione della sicurezza del personale umanitario assorbono una fetta crescente delle risorse disponibili.

Coerenza nella politica estera della Svizzera

Nella politica estera svizzera possono manifestarsi incoerenze tra i vari obiettivi perseguiti e le misure umanitarie, per esempio se lo sfruttamento e il commercio di materie prime da parte di società con sede in Svizzera concorrono ad aggravare un conflitto o se la Svizzera esporta materiale militare o beni a duplice impiego in zone di conflitto. Le crisi umanitarie possono inoltre rappresentare un nodo critico per la formulazione di una politica svizzera in materia di asilo e di rifugiati praticabile e ampiamente condivisa. Spetta in ultima istanza al Consiglio federale attuare, attraverso opportune decisioni, una politica globale coerente, efficace e credibile.

2.2 Orientamento strategico

L'aiuto umanitario reagisce alle sfide crescenti impiegando le risorse disponibili in modo più mirato, aumentando la propria flessibilità e preservando la propria autonomia operativa. Si focalizza ancor più sulla sua missione fondamentale, vale a dire l'aiuto umanitario d'emergenza. Inoltre, facendo parte del sistema umanitario internazionale, si batte per il rispetto del quadro giuridico di riferimento e per il rafforzamento dell'intero sistema operativo. La complessità delle crisi richiede una collaborazione molto articolata tra i partner svizzeri della cooperazione internazionale: solo in questo modo si possono conseguire l'efficacia e la rilevanza necessarie.

Attraverso il suo operato, l'aiuto umanitario concorre alla realizzazione di tutti e sette gli obiettivi strategici della cooperazione internazionale 2017–2020, ponendo un accento particolare sui seguenti due:

- *primo obiettivo strategico*: contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per rispondere alle sfide globali;
- *secondo obiettivo strategico*: prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e delle situazioni di fragilità, promuovere la trasformazione dei conflitti.

Il contributo fornito dall'aiuto umanitario nell'ottica di questi due obiettivi favorisce il raggiungimento del terzo obiettivo strategico (assicurare a tutti un accesso sostenibile alle risorse e ai servizi), del quinto (rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica), del sesto (la promozione dei diritti umani) e del settimo (rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze).

[28] Secondo l'OCSE/CAS, nel 2014 il 78 % delle donazioni umanitarie è stato utilizzato per affrontare crisi complesse e di lunga durata.

2.2.1 Contributo allo sviluppo di un quadro internazionale che consenta di gestire le sfide globali

2.2.1.1 Rafforzamento del quadro normativo umanitario

Rafforzamento del rispetto del quadro juridico umanitario

Per lottare contro le situazioni di inosservanza e violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, l'aiuto umanitario – coadiuvando la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) e in collaborazione con la Divisione Sicurezza umana (DSU) (cfr. n. 6) – si adopera in favore del rispetto e, laddove necessario, dello sviluppo del quadro normativo. Considerato il ruolo storico ricoperto dalla Svizzera come Paese-ospite delle conferenze culminate nelle Convenzioni di Ginevra, Svizzera ha forte interesse a rafforzare il CICR nella sua funzione di custode delle Convenzioni di Ginevra.

Principi e standard umanitari operativi

Per limitare la strumentalizzazione dell'assistenza internazionale, l'aiuto umanitario si impegna per una sua attuazione conforme ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. L'aiuto umanitario partecipa dunque attivamente, al fianco della DSU, allo sviluppo e al radicamento di standard operativi volti a garantire che l'aiuto sia efficace, efficiente, ma anche indipendente dall'appartenenza politica, etnica o religiosa degli interessati.

Processi multilaterali

Diversi processi multilaterali concorrono all'ulteriore sviluppo delle norme internazionali. L'Agenda 2030 integra tra gli obiettivi di sviluppo la protezione delle popolazioni vulnerabili e quindi anche i compiti dell'aiuto umanitario. L'aiuto umanitario svolge un ruolo attivo nelle conferenze internazionali del movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa come pure nelle conferenze e negli organi delle Nazioni Unite. Si adopera inoltre per l'attuazione del programma d'azione volto a ridurre i rischi di catastrofe, approvato a Sendai nel 2015 (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*), e delle raccomandazioni del Vertice umanitario mondiale (*World Humanitarian Summit*) che si terrà nel 2016.

2.2.1.2 Rafforzamento del sistema umanitario operativo

Per poter reagire in maniera adeguata alle crescenti esigenze umanitarie è necessario perfezionare il sistema operativo. L'aiuto umanitario fa leva sull'autorevolezza della Svizzera per migliorare l'efficacia, l'efficienza, la rendicontabilità e la capacità di adattamento – urgentemente necessaria – dei vari attori umanitari.

Contributo alle riforme

Per consolidare l'intero sistema occorre rafforzare le singole agenzie, seguire con coerenza i principi umanitari e al contempo migliorare il coordinamento tra le agenzie e tra le sedi principali e gli attori sul campo. Grazie alla sua presenza sul posto, all'esperienza maturata nell'attuazione di progetti propri e all'impegno profuso a livello multilaterale, l'aiuto umanitario è un grado di promuovere riforme in seno agli organi decisionali delle organizzazioni umanitarie, incentivando approcci pragmatici orientati alla ricerca di soluzioni.

Favorire l'accesso degli attori umanitari

Nelle zone di conflitto l'accesso rapido, sicuro e senza restrizioni alle popolazioni maggiormente colpite spesso non è garantito. Riconoscendo la necessità di porre rimedio a questa situazione, l'aiuto umanitario opera a livello politico, giuridico e operativo per garantire che gli attori umanitari abbiano accesso incondizionato alle vittime e non diventino il bersaglio di violenze. In quest'ottica svolge attività complementari a quelle della Divisione Sicurezza umana (DSU) e della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP).

Rafforzare la Ginevra internazionale

L'alta concentrazione di organizzazioni umanitarie, ma anche di sapere e competenze fa dell'aiuto umanitario internazionale uno dei pilastri tematici della Ginevra internazionale. Attraverso partnership con e tra organizzazioni umanitarie nonché istituzioni accademiche con sede a Ginevra, concorre a plasmare il ruolo di Stato ospite della Svizzera e promuove l'utilizzo della piattaforma ginevrina per il coordinamento e lo sviluppo di approcci settoriali efficaci.

2.2.2 Prevenzione e gestione di crisi, catastrofi e contesti fragili e promozione della trasformazione dei conflitti

Prevenire le conseguenze di crisi, conflitti e catastrofi e contribuire a gestirle è un compito fondamentale dell'aiuto umanitario e dei suoi tre settori d'intervento operativi: aiuto d'emergenza, prevenzione delle catastrofi e ricostruzione. In questo modo l'aiuto umanitario è garantito prima, durante e dopo crisi, conflitti e catastrofi, fermo restando che il susseguirsi temporale di queste fasi non è né lineare né chiaramente definito soprattutto nei contesti fragili e nei conflitti armati complessi che si protraggono nel tempo.

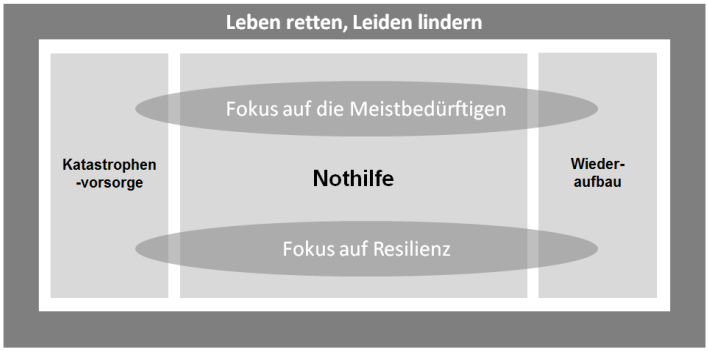


Grafico
Salvare vite, alleviare le sofferenze
Attenzione ai più bisognosi
Prevenzione delle catastrofi
Aiuto d'emergenza
Ricostruzione
Focalizzazione sulla capacità di ripresa

2.2.2.1 Rafforzare l'aiuto d'emergenza

L'aiuto umanitario reagisce alle sfide crescenti destinando più risorse all'adempimento del suo compito fondamentale, ovvero l'aiuto d'emergenza. Circa due terzi dei fondi che la Svizzera stanzia per l'aiuto umanitario confluiscono nell'aiuto d'emergenza, che comprende l'aiuto immediato e l'aiuto alla sopravvivenza e prevede la fornitura di acqua potabile, e instalazioni sanitari e generi alimentari, la costruzione di alloggi provvisori, l'aiuto medico di emergenza, l'assistenza e la protezione a profughi e sfollati interni. Grazie alla sua flessibilità e autonomia operativa, l'aiuto umanitario è in grado di prestare aiuto d'emergenza alle popolazioni più bisognose intervenendo in modo tempestivo e in base alle esigenze sul campo.

Attenzione ai più bisognosi

L'aiuto umanitario si focalizza sui gruppi più vulnerabili della popolazione, adoperandosi per lenire le sofferenze delle persone maggiormente colpite nelle situazioni di crisi, generalmente donne e bambini profughi o sfollati, persone malate, disabili o appartenenti a minoranze.

Focalizzazione sulla capacità di ripresa

L'impegno profuso a livello internazionale nell'ambito dell'aiuto d'emergenza deve favorire il rafforzamento dei meccanismi locali, nazionali e regionali e promuovere gli sforzi umanitari da parte dei governi e della società civile dei Paesi colpiti. L'aiuto all'autoaiuto, il rispetto per l'autodeterminazione, il diritto delle vittime di partecipare alle decisioni e il consolidamento della capacità di ripresa nelle popolazioni locali sono imprescindibili soprattutto nei conflitti armati che si protraggono nel tempo, anche perché servono a gettare le basi e i presupposti per la ricostruzione, per la successiva fase di riabilitazione e per la cooperazione internazionale con altri partner.

2.2.2.2 Prevenzione delle catastrofi e ricostruzione

Prevenzione delle catastrofi

Nel settore della prevenzione delle catastrofi l'aiuto umanitario pone l'accento sull'impegno teso a prevenire i disastri naturali. Oltre alla prevenzione e al rafforzamento di strutture di gestione delle crisi, che consentono di dare una risposta adeguata, assumono crescente rilevanza il trasferimento delle conoscenze e il dialogo politico. L'esperienza insegna che il momento più opportuno per attuare le misure di prevenzione è la fase immediatamente successiva al verificarsi di una catastrofe, quando il governo e la popolazione sono sensibili alla questione. Le misure di ricostruzione e di prevenzione vanno dunque spesso di pari passo.

Ricostruzione e riabilitazione

L'impegno messo in campo dopo catastrofi naturali e conflitti armati si prefigge di fornire sostegno alle popolazioni colpite nelle attività di ricostruzione e di riabilitazione. L'obiettivo è di garantire il ripristino di condizioni di vita dignitose, consentendo in questo modo alle vittime di ritornare quanto prima a una situazione di

normalità. Per l'aiuto umanitario è fondamentale potenziare le capacità locali, puntare sul trasferimento delle conoscenze e creare i presupposti per iniziative improntate allo sviluppo duraturo. L'aiuto umanitario presta inoltre attenzione alla preservazione delle basi vitali naturali. I programmi e i progetti dell'aiuto umanitario e di altri attori che operano nella cooperazione internazionale svizzera sono coordinati all'insegna di una complementarietà reciproca e del possibile sfruttamento delle sinergie. Nel campo della ricostruzione va prestata attenzione, per quanto possibile e necessario, alla protezione dei beni culturali. L'Aiuto umanitario sostiene ad esempio la conservazione e la diffusione di sistemi di costruzione antichi, tradizionali e sicuri in caso di terremoto. In diesem Zusammenhang…???

2.2.3 Contributo ad altri obiettivi strategici

Garantire a tutti un accesso sostenibile alle risorse e ai servizi

Se uno Stato, a causa di crisi, conflitti o catastrofi, non è in grado o non è disposto a fornire alla popolazione risorse e servizi di prima necessità, l'aiuto umanitario può provvedervi in maniera sussidiaria. L'obiettivo è comunque sempre quello di fare in modo che gli Stati interessati tornino quanto prima ad adempiere i loro obblighi. Impegnandosi nel settore dell'aiuto d'emergenza (secondo obiettivo strategico), l'aiuto umanitario fornisce un contributo anche nell'ottica del terzo obiettivo strategico.

Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia

Promuovere lo Stato di diritto significa anche promuovere ed esigere il rispetto delle norme umanitarie internazionali. L'aiuto umanitario, impegnandosi nel rafforzamento del quadro normativo (primo obiettivo strategico) fornisce un contributo anche nell'ottica del quinto obiettivo strategico.

Considerazione e promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

La protezione delle popolazioni colpite è un obiettivo centrale dell'aiuto umanitario, che discende dal quadro giuridico umanitario e dai diritti umani. La tutela dei diritti umani è complementare al quadro giuridico umanitario. L'aiuto umanitario si adopera per il rafforzamento e il rispetto di tali diritti. I diritti umani e le libertà fondamentali costituiscono un quadro di riferimento supplementare per l'impegno umanitario.

Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze

La violenza sessuale e di genere nelle crisi umanitarie rappresenta una sfida particolarmente impegnativa nell'ambito del settimo obiettivo strategico. La lotta alle violazioni del diritto internazionale umanitario costituisce dunque una priorità tematica dell'aiuto umanitario, che sin dalla fase iniziale di ogni sua azione tiene conto delle diverse esigenze di donne e uomini, ragazze e ragazzi e delle diverse possibilità che hanno di reagire alla violenza. L'uguaglianza di genere rappresenta dunque un tema trasversale.

2.3 Priorità tematiche e geografiche

2.3.1 Priorità tematiche

L'aiuto umanitario ha individuato quattro priorità tematiche che rafforzano comprovatamente l'impatto delle misure adottate per gestire le sfide umanitarie:
- protezione delle popolazioni colpite;
- riduzione dei rischi di catastrofe (DRR, *Disaster Risk Reduction*);
- acqua potabile, igiene e servizi igienico-sanitari (WASH, *Water, Sanitation and Hygiene*);
- violenza sessuale e di genere (SGBV, *Sexual and Gender-based Violence*).

In queste quattro aree tematiche la Svizzera intende coordinare con il dialogo internazionale il suo operato nei tre settori strategici di attività (prevenzione delle catastrofi, aiuto d'emergenza e ricostruzione), potenziando il suo profilo internazionale e le sue capacità. Le quattro priorità tematiche sono integrate anche nell'Agenda 2030, che dedica particolare spazio e attenzione alla sicurezza idrica, all'uguaglianza di genere e ai diritti delle donne, ai cambiamenti climatici e alla riduzione dei rischi di catastrofe (DDR) nonché alla protezione dei gruppi più vulnerabili. L'aiuto umanitario concorre in questo modo a stimolare una risposta d'insieme coerente alle sfide globali.

2.3.1.1 Protezione delle popolazioni colpite

In caso di crisi, conflitti e catastrofi gli individui sono esposti al rischio di violenza fisica e psichica. Il reclutamento di bambini nei conflitti armati, le deportazioni forzate e la violenza sessuale sono ancor oggi all'ordine del giorno. Le autorità di uno Stato o i gruppi armati non governativi che controllano un territorio sono responsabili di garantire la protezione dei civili e la tutela dei loro diritti. Le misure in difesa della popolazione sono rette dal quadro giuridico umanitario e dai diritti umani.

L'aiuto umanitario fornisce sostegno finanziario e invia personale alle organizzazioni umanitarie che si battono per proteggere le popolazioni colpite e per fare in modo che possano esercitare i loro diritti. Questi interventi mirati consistono per esempio nel creare luoghi protetti dove i bambini siriani possano accedere all'istruzione e al loro diritto alla socialità e al gioco. L'aiuto umanitario si impegna inoltre affinché il tema della sicurezza venga considerato integralmente in tutti i progetti e i programmi. Esperti svizzeri vengono messi a disposizione del Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM) affinché nella distribuzione dei generi alimentari non si perda mai di vista la questione della sicurezza. La presenza sul posto è un altro aspetto cruciale per garantire la protezione delle popolazioni colpite e permette all'aiuto umanitario di impegnarsi in modo credibile attraverso il dialogo e la difesa della causa delle persone bisognose e dei loro diritti.

Per imprimere maggiore coerenza ed efficacia alle misure che mette in campo, la Svizzera è stata il primo Paese a adottare nel 2009 una strategia in materia di protezione della popolazione civile nei conflitti armati[29]. Questa strategia, che contempla le attività svolte dal DFAE, dal Dipartimento federale della difesa, della protezione

[29] Strategia in materia di protezione della popolazione civile nei conflitti armati (2013, versione riveduta)

della popolazione e dello sport (DDPS) e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), pone in primo piano la complementarietà degli sforzi operativi, politici e normativi.

2.3.1.2 Riduzione dei rischi di catastrofe (DRR)

Limitare i rischi di catastrofe (DRR, *Disaster Risk Reduction*) è un obiettivo centrale dello sviluppo sostenibile, poiché concorre a proteggere le popolazioni e le loro basi esistenziali da catastrofi ed emergenze. Per l'Aiuto umanitario, questo asse di intervento assume un'importanza primaria in particolare nelle zone più esposte a pericoli naturali di notevole intensità, dove la popolazione e le basi esistenziali sono altamente a rischio e le capacità di gestire le calamità limitate. Ridurre i rischi di catastrofe è inoltre fondamentale per migliorare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici. Nel definire le sue attività, la Svizzera si orienta al programma d'azione volto a ridurre i rischi di catastrofe approvato a Sendai, alla cui elaborazione ha partecipato attivamente[30].

Tra le misure di riduzione dei rischi di catastrofe promosse dall'aiuto umanitario rientrano progetti di ricostruzione di infrastrutture resistenti ai disastri naturali (come scuole e ospedali), interventi di rimboschimento e opere di protezione, la definizione di standard riferiti per esempio alle norme edili, l'impegno a garantirne l'osservanza e la formazione di specialisti a livello locale e nazionale («*build back better*»). L'aiuto umanitario pone inoltre l'accento sul trasferimento delle conoscenze nella costruzione di strutture di gestione delle crisi sul piano locale, nazionale e internazionale, tra cui rientrano ad esempio le squadre di ricerca e di salvataggio per gli interventi in zone urbane, specialmente a seguito di forti sismi (*Urban Search and Rescue*, USAR), oppure l'introduzione e la gestione di sistemi di allerta precoce per la prevenzione delle catastrofi. In questo contesto la Svizzera ha aiutato la Giordania e il Marocco ad approntare catene di soccorso proprie. Oltre ad attuare programmi propri nel campo della prevenzione dei rischi di catastrofe, l'aiuto umanitario sostiene le attività DRR di partner multilaterali. La gestione integrale dei rischi (GIR) e l'analisi di possibili rischi di catastrofe sono un'importante componente trasversale di molti progetti della cooperazione internazionale. La Svizzera s'impegna affinché anche i suoi partner operativi adottino l'approccio GIR nel quadro delle loro strategie e dei loro programmi.

Esempio: riduzione dei rischi di catastrofe in America centrale

Nel quadro della strategia di cooperazione regionale della DSC, 51 comuni poveri in Nicaragua e Honduras sono stati aiutati a recensire i pericoli naturali (p. es. smottamenti, inondazioni) in apposite carte dei pericoli e a tenerne conto nella pianificazione di nuove infrastrutture. In parallelo, 350 centri abitati hanno migliorato la capacità di far fronte alle emergenze istituendo ed equipaggiando corpi specializzati e organizzando esercitazioni di simulazione. Per predisporre capacità durature nei singoli Paesi, 23 università dell'America centrale integrano, avvalendosi del sostegno di specialisti, i temi della riduzione dei rischi (DRR) e dei cambiamenti climatici nei loro corsi.

[30] Programma d'azione 2015-2030 volto a ridurre i rischi di catastrofe approvato a Sendai

La riduzione dei rischi di catastrofe è un compito complesso che presuppone la collaborazione e il coordinamento di vari attori: autorità, ambienti scientifici, assicurazioni, imprese private e società civile. L'aiuto umanitario, quale centro di competenza della cooperazione internazionale svizzera, svolge un ruolo fondamentale e collabora strettamente con il Programma globale Cambiamento climatico e ambiente e con gli altri partner della cooperazione internazionale. Coordina inoltre la rete per la prevenzione dei rischi di catastrofe di cui fanno parte attori di diversi servizi federali, servizi specializzati cantonali, della comunità scientifica, dell'economia e delle ONG.

2.3.1.3 Acqua potabile, igiene e servizi igienico-sanitari (WASH)

L'accesso all'acqua pulita in quantità sufficiente e a instalazioni sanitari è indispensabile per la sopravvivenza ed è un diritto umano. Prima, durante e dopo le catastrofi, in situazioni di crisi prolungate e nei conflitti armati l'accesso all'acqua potabile è ancor oggi un nodo critico. L'impegno dell'aiuto umanitario nel settore dell'acqua potabile, dell'igiene e dei servizi igienico-sanitari si focalizza principalmente sull'accesso alle risorse idriche, sulla loro utilizzazione sostenibile, sul miglioramento della qualità dell'acqua e sul risanamento delle infrastrutture di approvvigionamento idrico e di smaltimento delle acque reflue. Questi interventi hanno un impatto diretto sulla sopravvivenza delle persone colpite e sulla loro salute a lungo termine.

L'aiuto d'emergenza predispone azioni di pronto intervento in situazioni di crisi e a seguito di catastrofi naturali allo scopo di garantire acqua potabile nel Paese colpito e fornire appoggio nell'approntamento di impianti igienico-sanitari di base. Installando sistemi di clorazione per la disinfezione e la potabilizzazione dell'acqua, migliora l'accesso a questo bene vitale che spesso scarseggia nelle situazioni di crisi. Migliorando la qualità dell'acqua e sviluppando nuovi sistemi fognari, l'aiuto d'emergenza contribuisce a prevenire la diffusione di malattie trasmesse attraverso l'acqua e di epidemie come il colera. A fronte della forte crescita demografica nelle città, negli ultimi anni le attività di ricostruzione si sono focalizzate sul risanamento dei sistemi urbani di approvvigionamento idrico e smaltimento delle acque reflue. La ricostruzione e la prevenzione pongono in primo piano il rinnovamento di sistemi di potabilizzazione dell'acqua e di servizi igienico-sanitari (WASH) nonché la formazione e il perfezionamento a livello locale e nazionale. L'aiuto umanitario investe anche in approcci innovativi per la preservazione delle risorse idriche globali.

Esempio: Sud Sudan

Northern Bahr el Ghazal, uno Stato del Sud Sudan confinante con il Sudan, è una delle regioni più povere del mondo nella quale è tornato il maggior numero di profughi dopo la sottoscrizione dell'accordo di pace con il Sudan. Il ritorno di circa 450 000 profughi mette ulteriormente sotto pressione le già carenti infrastrutture di approvvigionamento idrico. L'aiuto umanitario sostiene la creazione di capacità locali per migliorare l'approvvigionamento di acqua potabile a oltre 100 000 persone. Grazie alle competenze specialistiche della Svizzera, comuni e autorità locali acquisiscono le capacità necessarie per gestire il settore idrico e sfruttare le risorse in modo sostenibile. Viene inoltre rafforzata la prontezza d'intervento delle autorità

locali e dei comuni nelle situazioni d'emergenza affinché sia garantita una rapida risposta in caso di catastrofi naturali o conflitti.

Nel settore WASH l'aiuto umanitario collabora strettamente con una rete ben sviluppata di membri del CSA, amministrazioni federali e cantonali e università, oltre che con il Programma globale Iniziative Acqua e altri partner della cooperazione internazionale. Viste le spiccate competenze tecniche del CSA nel settore WASH, le attività dell'aiuto umanitario si focalizzano sul piano operativo. Gli esperti svizzeri nel settore WASH sono messi a disposizione anche di organizzazioni partner (cosiddetti *secondment*).

2.3.1.4 Violenza sessuale e di genere (SGBV)

La violenza sessuale e di genere (p. es. stupri, matrimoni forzati di bambine) nelle situazioni di crisi umanitaria rappresenta un problema particolarmente grave. Queste forme di violenza, considerate spesso questioni tabù, non vengono sempre affrontate opportunamente dagli attori umanitari, sebbene sia risaputo che la violenza SGBV può avere conseguenze devastanti sulle vittime e sulle loro famiglie. È quindi fondamentale che gli aspetti legati a questo tipo di violenza siano presi in considerazione sin dall'inizio in qualsiasi intervento di gestione delle crisi.

Si tratta per esempio di adottare misure preventive (sensibilizzazione, difesa della causa delle persone colpite, attuazione di interventi umanitari tenendo conto delle esigenze di protezione legate al genere) o aiutare in modo mirato le vittime di violenza sessuale. Le risorse umanitarie stanziate dalla Svizzera confluiscono oggi in gran parte in zone di conflitto: l'aiuto umanitario rivolge dunque un'attenzione particolare alla dimensione di genere nell'esposizione alla violenza in situazioni di conflitto.

Questa tematica è strettamente legata alla questione della protezione. La protezione e la prevenzione della violenza di genere in situazioni di conflitto e crisi umanitaria sono un obiettivo prioritario formulato dalla Svizzera rispetto all'Agenda 2030, fondato sul Piano d'azione nazionale 1325 «Donne, pace e sicurezza». La rete della DSC sulle questioni di genere è una piattaforma centrale per il trasferimento delle conoscenze e la collaborazione.

2.3.1.5 Programmi globali della DSC

I programmi globali della DSC dedicati ai cambiamenti climatici, all'acqua, alla sicurezza alimentare, alla migrazione e alla salute sono rilevanti anche nei contesti umanitari.

– Nel settore della **sicurezza alimentare** e della gestione delle emergenze alimentari, l'aiuto umanitario si avvale principalmente della collaborazione del Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM) e del programma di emergenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Per rafforzare la resilienza delle popolazioni colpite, l'aiuto umanitario promuove un cambiamento paradigmatico dall'aiuto alimentare alla sicurezza alimentare, fondata su un'utilizzazione sostenibile delle terre. Nel quadro del PAM, per esempio, oltre all'aiuto alimentare nelle situazioni di

emergenza umanitaria gli esperti del CSA garantiscono la distribuzione di sementi per assicurare i raccolti futuri. Il programma globale della DSC e la rete Sicurezza alimentare presentano forti complementarità tematiche.

– L'evoluzione degli ultimi anni mostra chiaramente che le sfide umanitarie continueranno ad aggravarsi per effetto di epidemie globali (p. es. ebola e malaria) e per i rischi sanitari associati a catastrofi naturali, conflitti e cambiamenti climatici (colera, denutrizione, ferite di guerra, traumi). L'aiuto medico di emergenza svolge un ruolo fondamentale soprattutto nei primi giorni successivi al verificarsi di una catastrofe. Va dunque organizzato in modo da consentire il rapido ripristino delle strutture sanitarie esistenti e, in un'ottica di più lungo periodo, il ritorno alla loro piena funzionalità. Nel settore **sanitario** l'aiuto umanitario collabora strettamente con il CICR e con Medici Senza Frontiere (MSF). L'ingaggio nel settore WASH contribuisce anche alla saluta publica. Il consolidamento duraturo e la costruzione di sistemi sanitari resilienti prima, durante e dopo una crisi umanitaria presuppongono una stretta collaborazione con gli altri partner della cooperazione internazionale, in particolare con la rete Salute.
– Gli attuali flussi di profughi, i più importanti dalla Seconda guerra mondiale, hanno ripercussioni per l'Europa, ma anche e soprattutto per i Paesi di provenienza e gli Stati limitrofi. Qui interviene l'Aiuto umanitario: proteggere e assistere profughi e sfollati interni è uno dei suoi compiti essenziali, che viene esercitato principalmente nelle regioni d'origine e nei Paesi di prima accoglienza. Il suo obiettivo consiste nell'alleviare le sofferenze dei profughi e degli sfollati interni, rinsaldando così anche la loro dignità. Al tempo stesso, l'aiuto prestato contribuisce a diminuire la spinta a proseguire un viaggio pericoloso. Oltre all'aiuto umanitario, non va trascurato neanche l'impegno a medio e lungo termine della cooperazione internazionale della Svizzera. La situazione di crisi legata a esodi e migrazioni ha radici non solo nei conflitti armati ma anche nella povertà e nell'assenza di prospettive. La cooperazione allo sviluppo contribuisce a ridurre le cause di migrazione, quali l'esclusione sociale e politica, la mancanza di opportunità economiche o l'assenza di uno Stato di diritto. Questo impegno rientra nelle **questioni migratorie** di cui si occupano anche il Programma globale Migrazione e sviluppo, la DSU e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM).
– I temi prioritari della riduzione dei rischi di catastrofe (DRR) e dell'approvvigionamento di acqua potabile e servizi igienico-sanitari (WASH) si collegano al lavoro dei programmi globali Cambiamento climatico e Iniziative Acqua e delle relative reti.

2.3.1.6 Temi trasversali della cooperazione internazionale svizzera

La governance e l'uguaglianza di genere sono temi trasversali di rilevanza centrale in tutte le azioni dell'aiuto umanitario.

In caso di crisi, conflitti e catastrofi, la popolazione civile è particolarmente vulnerabile. L'applicazione coerente e sistematica dei principi umanitari e del diritto internazionale umanitario, la difesa della dignità e dei diritti delle persone colpite e i cinque aspetti della governance – partecipazione, efficienza, trasparenza, obbligo di

rendiconto e non discriminazione – sono capisaldi di ogni intervento dell'aiuto umanitario.

La dimensione di genere è integrata in tutti gli aspetti dell'aiuto umanitario, sia a livello di istituzione (pari opportunità nel reclutamento del personale, formazioni sul tema delle specificità di genere, budget), sia nell'elaborazione di strategie di cooperazione e nell'attuazione di programmi e progetti (analisi di genere, pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione attenti alle questioni di genere), sia nella collaborazione con gli altri partner e nella partecipazione alla definizione di processi politici internazionali. Nelle situazioni in cui le disuguaglianze tra i sessi sono particolarmente marcate, l'aiuto umanitario sostiene progetti che tengono conto delle specificità di genere.

2.3.2 Priorità geografiche

Crisi, conflitti e catastrofi seguono dinamiche non facilmente prevedibili: l'aiuto umanitario, che ha un mandato globale nell'ambito dell'aiuto d'emergenza, può pianificare i suoi interventi futuri solo in misura limitata. In Siria e in Iraq o nei focolai di crisi nell'Africa subsahariana non si intravede un significativo miglioramento della situazione umanitaria. Va dunque messo in conto che in questi contesti la popolazione dipenderà dall'aiuto d'emergenza ancora per molti anni. Parallelamente, l'aiuto umanitario mantiene la propria flessibilità e prontezza d'intervento operativa per essere in grado di reagire in tutto il mondo a eventi inaspettati.

2.3.2.1 Criteri alla base dell'impegno

Criteri nell'aiuto d'emergenza

L'aiuto umanitario d'emergenza interviene in tempi rapidi, secondo le esigenze specifiche e in base ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Viene adeguato alle condizioni locali, è erogato in tutto il mondo ed è garantito fino a quando la situazione d'emergenza umanitaria lo richiede. L'aiuto d'emergenza interviene nelle situazioni:

- di estremo bisogno dal profilo umanitario, dove un numero elevato di persone è privato delle basi esistenziali a causa di crisi o conflitti armati, epidemie o catastrofi naturali e tecnologiche;
- dove mancano o vi è carenza di capacità locali, nazionali e regionali per affrontare le crisi e le loro conseguenze.

L'aiuto umanitario valuta i bisogni e sceglie i contesti in cui intervenire in base alle richieste di aiuto lanciate dagli Stati colpiti, dal CICR e dalle agenzie specializzate dell'ONU nonché agli accertamenti e alle osservazioni delle rappresentanze svizzere in loco e alle informazioni delle ONG. Tuttavia, dato che le risorse a disposizione sono limitate, non è sempre possibile garantire un aiuto d'emergenza globale in tutto il mondo: il tipo e l'entità dell'impegno devono pertanto essere adeguati ai contesti specifici allo scopo di ottenere il massimo valore aggiunto.

Criteri nella prevenzione delle catastrofi

In materia di prevenzione, l'aiuto umanitario si focalizza sulle catastrofi naturali. Criteri che guidano il suo impegno:

- l'elevata probabilità che si verifichino calamità naturali con gravi conseguenze per gli esseri umani e l'ambiente;
- l'insufficienza di capacità locali e nazionali per reagire adeguatamente alle catastrofi naturali e gestirne le conseguenze;
- richieste concrete avanzate da un Paese, che secondo gli esperti svizzeri è esposto a elevati rischi naturali.

Laddove possibile, nell'ambito della prevenzione delle catastrofi l'aiuto umanitario dà la priorità alle regioni e ai Paesi nei quali è presente la cooperazione allo sviluppo o la cooperazione con l'Europa dell'Est della DSC.

Criteri nella ricostruzione e nella riabilitazione

Criteri di intervento che guidano i programmi nell'ambito della ricostruzione e della riabilitazione a seguito di catastrofi naturali e conflitti:

- l'adozione di misure durante e dopo un intervento di notevole portata dell'aiuto d'emergenza;
- l'inadeguatezza delle capacità locali e nazionali per ripristinare le basi esistenziali;
- l'impegno svizzero e gli esperti messi a disposizione rispecchiano un bisogno concreto.

Nella ricostruzione e nella riabilitazione si punta in particolare a che i programmi e i progetti siano ripresi dalla cooperazione allo sviluppo, dalla cooperazione con l'Europa dell'Est o da altri attori dello sviluppo.

Partenze

L'impegno dell'aiuto umanitario termina quando le conseguenze umanitarie di crisi, conflitti o catastrofi sono in gran parte superate e le autorità dei Paesi colpiti sono nuovamente in grado di mettere a disposizione da sole gran parte delle risorse e dei servizi richiesti. I programmi vengono portati a termine gradualmente, prestando attenzione alla durabilità dei risultati ottenuti, di concerto con le rappresentanze in loco e con gli altri partner della cooperazione internazionale. Nel periodo coperto dall'ultimo messaggio 2013-2016, l'aiuto umanitario ha organizzato la partenza dal Caucaso meridionale, dallo Zimbabwe, dallo Sri Lanka e dalla Liberia e ha terminato il programma di ricostruzione realizzato in Pakistan.

2.3.2.2 Focolai di crisi in Medio Oriente

Da decenni il Medio Oriente è teatro di scontri di potere e geopolitici. Dallo scoppio dei conflitti armati in Siria e in Iraq, l'intera regione è in preda alla più grave crisi umanitaria della nostra epoca. Le conseguenze dei conflitti si fanno sentire con crescente impellenza nell'intera area: nello Yemen l'acuirsi delle lotte intrayemenite e il conseguente intervento militare nel 2015 hanno sprofondato il Paese, politica-

mente instabile e in una situazione di sottosviluppo cronico, in una crisi umanitaria particolarmente grave.

Siria e Iraq

La crisi siriana, iniziata a marzo del 2011 con l'arresto e la tortura di un gruppo di giovani accusati di aver scritto slogan anti-regime sui muri di alcune scuole nella città di Dara'a, è degenerata in un conflitto armato complesso. Le guerre in Siria e in Iraq assumono via via le proporzioni di una crisi regionale per la quale non si intravede una fine e le cui conseguenze umanitarie sono drammatiche. L'aiuto umanitario si adopera per prestare soccorsi d'emergenza sul posto sotto forma di protezione e sostegno alle popolazioni più colpite anche dei Paesi limitrofi. Nell'intera regione vengono attuate inoltre misure per rafforzare in maniera duratura la resilienza delle popolazioni e delle autorità locali. Gli interventi sono in linea con le strategie dell'ONU e con i principi umanitari e vengono coordinati con gli altri partner della cooperazione internazionale.

Esempio: l'impegno dell'aiuto umanitario nella crisi siriana

Nella crisi in Siria l'aiuto umanitario impiega tutti e quattro i mezzi di intervento per assistere la popolazione colpita (n. 2.4.2). Innanzitutto, presta aiuto attraverso le organizzazioni umanitarie partner (n. 2.4.3), collaborando tra l'altro con il CICR, che è un partner fondamentale e uno dei pochi attori ad avere accesso a quasi tutte le regioni in Siria. Secondariamente, mette a disposizione delle organizzazioni partner tecnici esperti del CSA: il programma di alloggi temporanei dell'ACNUR a Damasco è diretto da un ingegnere civile del CSA. In terza battuta, l'aiuto umanitario realizza progetti propri. Dallo scoppio della crisi siriana nel 2011, il personale specializzato del CSA ha rinnovato 84 scuole in Libano e Giordania per consentire l'accesso all'istruzione a quasi 57 000 allievi del posto e figli di profughi siriani. Grazie agli interventi diretti, circa 75 000 persone – fino a fine 2015 – hanno beneficiato di forme di assistenza. Infine, l'aiuto umanitario si adopera sul piano diplomatico per migliorare l'accesso umanitario e partecipa al coordinamento internazionale degli aiuti.

Territori palestinesi occupati e profughi palestinesi in Medio Oriente

Dopo quasi settant'anni, il conflitto per i territori palestinesi occupati è ancora irrisolto e a scadenze regolari degenera in scontri armati. L'aiuto umanitario si impegna prestando aiuto d'emergenza per difendere le fasce più vulnerabili, migliorare i servizi di base e rafforzare la resilienza delle popolazioni in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza. Sostiene inoltre i rifugiati palestinesi in Giordania, Siria e Libano. Uno dei principali partner nella regione è l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA). Le attività dell'aiuto umanitario sono inquadrate in una strategia comune di cooperazione allo sviluppo che promuove anche il rispetto del diritto internazionale umanitario, del diritto dei rifugiati e dei diritti umani.

2.3.2.3 Focolai di crisi nell'Africa subsahariana

Molte regioni dell'Africa subsahariana sono segnate da crisi croniche per le quali non si intravedono miglioramenti significativi e nelle quali la popolazione colpita ha

ciclicamente e/o durevolmente bisogno di assistenza umanitaria. In questi contesti, l'aiuto umanitario è integrato in strategie comuni messe a punto con gli altri partner della cooperazione internazionale. Oltre ad intervenire nelle zone nevralgiche, l'aiuto umanitario è in grado di agire rapidamente e con flessibilità per prestare soccorsi d'emergenza nel resto del continente africano, come è avvenuto nella Repubblica centrafricana in seguito all'escalation di violenza nel 2014-2015, sfociata in una crisi umanitaria di proporzioni drammatiche.

Sud Sudan e Sudan

In alcune regioni del Sud Sudan, lo stato di guerra civile persiste e, sommato alla latente carestia, aggrava ulteriormente la situazione umanitaria. In Sudan il quadro è altrettanto problematico: bisogni umanitari sempre più urgenti in Darfur, nel Sud Kordofan e nella regione del Blue Nile e accesso difficoltoso e rischioso alle persone colpite. Accanto al dialogo umanitario e all'aiuto d'emergenza, nella regione vengono promosse nuove iniziative a cavallo tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo. Il lavoro congiunto con altri partner della cooperazione internazionale consente di sfruttare al meglio le sinergie esistenti.

Corno d'Africa

In questa regione si concentra il numero più elevato di rifugiati, profughi interni e migranti del continente africano. La regione somala e la zona confinante, estremamente fragili sul piano politico, sono colpite da gravi carestie. Le emergenze umanitarie nel Corno d'Africa e nello Yemen si alimentano a vicenda. L'aiuto umanitario opera in difesa dei bisognosi e per rafforzare la resilienza della popolazione locale specie nel settore della sicurezza alimentare, pianificando le attività e operando in maniera complementare agli altri partner della cooperazione internazionale.

Regione dei Grandi Laghi

Da decenni, la parte orientale della Repubblica democratica del Congo è toccata da conflitti armati nei quali gravi violazioni dei diritti umani e violenza di genere vengono perpetrate in maniera sistematica. Le tensioni etniche e i giochi di potere celano ancor oggi un enorme potenziale di escalation nell'intera regione, fino alla frontiera settentrionale con la Repubblica centrafricana. In quest'area spesso dimenticata, messa a ferro e fuoco, l'aiuto umanitario interviene – nel quadro di una strategia comune di cooperazione internazionale – per la difesa, la sopravvivenza e il rafforzamento della resilienza della popolazione nel bisogno. In futuro gli aspetti umanitari dovranno essere maggiormente considerati nel dialogo politico.

Sahel

Nel Sahel le zone di crisi interessano un territorio che comprende il Mali, il Nord della Nigeria, il Ciad e la Somalia. L'espressione «fascia di instabilità» ricorre sempre più frequentemente in riferimento a questa regione. Gruppi armati radicali assumono il controllo dei territori dove lo Stato è poco presente o del tutto assente. La spirale di conflitti e violenza è fomentata anche dagli scontri armati che infiammano i singoli Paesi. Anche in questo caso per l'aiuto umanitario è fondamentale poter intervenire in modo flessibile, nel rispetto dei principi cui si ispira, in funzione del contesto specifico, il più efficacemente possibile e in modo complementare rispetto alle attività messe in campo dagli altri partner della cooperazione interna-

zionale. La sua azione è centrata sulla fornitura di aiuti e di protezione alla popolazione vulnerabile, specialmente a gruppi emarginati, e sulla promozione della resilienza locale.

2.3.2.4 Altre zone di crisi

Oltre che in Medio Oriente e nell'Africa subsahariana, l'aiuto umanitario opera in altre zone di crisi, prestando aiuti d'emergenza tempestivi, flessibili ed efficaci in caso di catastrofi naturali, come accaduto dopo il sisma in Nepal nell'aprile del 2015, o fornendo sostegno alla popolazione civile toccata dai conflitti armati, come in Ucraina. Nel quadro di una strategia di impegno comune a tutti i partner della cooperazione internazionale, è inoltre attivo nelle seguenti zone di conflitto.

Nord Africa

Gli sconvolgimenti politici del 2011 hanno innescato in tutto il Nord Africa un lungo processo di trasformazione dall'esito incerto. La complessa situazione in Libia, il Paese più instabile della regione, e gli accadimenti nel Sahel si alimentano a vicenda in un'escalation di violenza. Il Nord Africa è una rotta di transito per chi fugge dall'Africa subsahariana e dal Medio Oriente a destinazione dell'Europa ed è spesso teatro di discriminazioni razziali, violenze e sfruttamento a danno soprattutto di donne e bambini. Nel quadro del programma regionale Nord Africa finanziato dalla Svizzera, l'aiuto umanitario realizza progetti per la protezione dei migranti e per sostenere le persone a rischio come rifugiati, profughi interni o vittime della tratta di esseri umani.

Afghanistan e Pakistan

I conflitti alimentati da mire geopolitiche e da giochi di potere in Afghanistan e Pakistan potrebbero anche in futuro degenerare, infliggendo ulteriori sofferenze alla popolazione civile. Nel 2015, oltre sette milioni di persone in Afghanistan dipendono dall'aiuto umanitario internazionale e oltre due milioni di profughi afghani vivono in Pakistan. Gli appelli d'emergenza per la raccolta di fondi lanciati dal CICR e dalle organizzazioni dell'ONU, i più alti al mondo, rispecchiano la gravità dell'emergenza e dei bisogni umanitari. L'aiuto umanitario si focalizza sugli interventi in difesa e aiuto dei profughi interni, dei migranti di ritorno e dei rifugiati come pure sugli interventi per gestire le conseguenze umanitarie delle catastrofi naturali.

2.3.2.5 Focus geografico della prevenzione delle catastrofi e della ricostruzione

Focus geografico della prevenzione delle catastrofi

L'aiuto umanitario opera in un'ottica di lungo periodo nei Paesi esposti a un rischio elevato di catastrofi naturali e dotati di insufficienti capacità di prevenzione e gestione su scala locale e nazionale. Le misure di ricostruzione e prevenzione vanno spesso di pari passo, come mostra l'esempio di Haiti: dal terremoto che sconvolse il Paese nel 2010 l'aiuto umanitario si è prodigato in favore della ricostruzione di

scuole resistenti alle catastrofi, fissando in questo ambito nuovi standard nazionali ed elaborando moduli di formazione professionale per un'edilizia antisismica. Nel quadro della strategia di cooperazione della DSC, l'aiuto umanitario porta avanti attività di prevenzione delle catastrofi

Anche in Corea del Nord l'aiuto umanitario opera nell'ambito della prevenzione delle catastrofi. Le inondazioni che colpiscono ciclicamente il Paese provocano frane e distruggono i raccolti, aggravando ulteriormente il problema della malnutrizione e della penuria di acqua potabile che affligge la maggior parte della popolazione. Per ridurre il rischio di frane vengono realizzate misure di protezione antierosione. L'aiuto umanitario sostiene la popolazione migliorando l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e distribuendo latte in polvere.

Nell'Asia meridionale, nel Sudest asiatico, in America centrale e meridionale e nei Caraibi le catastrofi naturali (terremoti, cicloni, inondazioni, siccità ed eruzioni vulcaniche) mietono il maggior numero di vittime. Inoltre, la frequenza e l'intensità di molti eventi estremi si accentuano per effetto dei cambiamenti climatici. In queste zone l'aiuto umanitario opera per lo più nel campo del trasferimento delle conoscenze e della consulenza alle organizzazioni partner in tema di riduzione dei rischi di catastrofe (DRR). In questo ambito fornisce assistenza tecnica anche nel quadro di altre strategie di cooperazione.

Focus geografico della ricostruzione e della riabilitazione

Nel campo della ricostruzione e della riabilitazione, l'aiuto umanitario si prefigge di ripristinare condizioni di vita dignitose dopo catastrofi naturali e conflitti armati per consentire alla popolazione di ritornare alla normalità. Se la ricostruzione e la riabilitazione subentrano all'aiuto d'emergenza in una fase successiva, le aree d'intervento spesso si sovrappongono, come bene illustrano gli esempi in Colombia e in Myanmar.

La sottoscrizione di un accordo di pace nel 2016 potrebbe porre fine al conflitto armato che da oltre 50 anni vede opposti i gruppi guerriglieri delle FARC e il governo colombiano. Le conseguenze umanitarie del conflitto (la Colombia è tra i Paesi con il numero più elevato di profughi interni: cinque milioni), il diffuso pericolo di mine terrestri e la violenza organizzata continueranno tuttavia a tormentare il Paese anche in futuro.

In Myanmar gli scontri armati interni nella regione di Kachin non sono cessati nonostante la proclamazione ufficiale dell'armistizio dopo una guerra durata 60 anni. Nella regione di Rahkine le minoranze musulmane continuano a essere perseguitate.

Esempio: ricostruzione e riabilitazione in Myanmar

Nel quadro della strategia di cooperazione della Svizzera, l'aiuto umanitario opera in Myanmar nel campo della ricostruzione di infrastrutture sociali e si impegna in favore della protezione e della copertura dei bisogni di base dei profughi interni e della popolazione civile nelle due zone di crisi di Rahkine e Kachin. D'intesa con il governo e i gruppi etnici armati e in collaborazione con le comunità del posto e le ONG locali e internazionali, l'aiuto umanitario costruisce infrastrutture pubbliche (scuole, centri sanitari, strade) in 89 villaggi isolati nella parte sudorientale del

Paese. Basato su un metodo partecipativo, il programma contribuisce a rafforzare la fiducia tra le parti e crea i presupposti per il ritorno delle persone fuggite dalla violenza.

2.4 Attuazione e partenariati

2.4.1 Principi e metodi di attuazione

2.4.1.1 Linee guida operative

L'aiuto umanitario segue i principi umanitari e gli standard internazionalmente riconosciuti. Garantisce una gestione dei programmi attenta ai conflitti (CSPM, *Conflict Sensitive Program Management*), vale a dire che la sua azione si fonda su conoscenze approfondite del contesto e delle cause del conflitto. Una regola di base tassativa consiste nel non arrecare danno («*do no harm*»), ossia nell'evitare qualsiasi ripercussione negativa dovuta agli interventi umanitari (p. es. prolungare un conflitto fornendo aiuti alimentari, favorire il rincaro dei prezzi dei generi alimentari locali per effetto degli acquisti all'ingrosso da parte di organizzazioni umanitarie, corruzione). I programmi possono ridurre in questo modo la fragilità dei Paesi interessati. L'approccio fondato sul rispetto dei diritti umani (*human rights based approach*, HRBA) pone al centro dell'attenzione i diritti dell'individuo. Il coinvolgimento delle persone colpite nell'attività di pianificazione e attuazione, come anche l'obbligo di rendiconto nei loro confronti, costituisce un caposaldo dell'aiuto umanitario.

L'impegno della Svizzera nei contesti fragili si ispira ai principi dell'OCSE/CAS per un adeguato intervento internazionale in situazioni di fragilità (*For Good International Engagement in Fragile Situations*). È fondamentale prestare aiuto tempestivamente ed essere attivi fintantoché la situazione lo richiede («*act fast… but stay engaged long enough to give success a chance*»). Lavorare contemporaneamente alle cause dei conflitti, alle capacità di resistenza alle crisi e al rispetto dei diritti umani presuppone una stretta collaborazione tra i vari attori della cooperazione internazionale. La sinergia tra l'aiuto d'emergenza, la ricostruzione e la cooperazione allo sviluppo consente di portare avanti una logica improntata a risultati duraturi[31].

Vicinanza alla popolazione colpita: progetti cash

Nell'intento di dispensare aiuti quanto più diretti possibili alle vittime, non soltanto per massimizzare gli effetti ma anche per rafforzare la loro dignità e autodeterminazione, l'aiuto umanitario investe in metodi di elargizione di denaro contante. Le persone colpite non ricevono in questo caso aiuti classici sotto forma di beni, bensì denaro (contante o elettronico) o voucher, con i quali possono acquistare sul mercato locale beni di sussistenza secondo le loro priorità. I contributi in denaro possono essere vincolati a specifiche condizioni. Viene per esempio definito lo scopo d'utilizzo – acquisto di generi alimentari o ricostruzione di una casa – o ai beneficiari è richiesto di seguire una formazione o di svolgere dei lavori. I progetti *cash* sono una soluzione innovativa, efficiente e non burocratica dell'aiuto all'autoaiuto, ma presuppongono mercati locali funzionanti e canali finanziari sicuri. Da un lato,

[31] Collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, LRRD)

consentono alle persone colpite di riprendere in mano la propria vita e il proprio futuro, e dall'altro danno un impulso all'economia del luogo a beneficio anche della popolazione locale.

2.4.1.2 Coordinamento internazionale

Poiché si iscrive nel sistema umanitario internazionale, l'aiuto umanitario della Svizzera contribuisce al coordinamento su scala mondiale. Il coordinamento dei donatori è fondamentale non soltanto sul posto, bensì anche nei consessi internazionali. Le attività della Svizzera sul campo si inseriscono nel sistema internazionale (sistema cluster). Nel coordinamento dei donatori assumono un ruolo di primo piano i gruppi di donatori del CICR e dell'OCHA, gli organi direttivi dell'ACNUR e del PAM, la *Advisory Commission* dell'UNRWA e reti internazionali quali l'INSARAG (International Search and Rescue Advisory Board), la *Good Humanitarian Donorship* e il gruppo consultivo per il coordinamento umanitario civile-militare (UN CMCoord). L'aiuto umanitario cerca il dialogo anche con l'UE e con la Nato.

Sulla scena internazionale si attivano sempre più anche Paesi donatori non tradizionali, tra cui i Paesi BRICS, la Turchia e gli Stati del Golfo. L'aiuto umanitario si adopera per integrarli nelle attività di coordinamento e di cooperazione in loco.

2.4.1.3 Coordinamento nell'ambito della cooperazione internazionale della Svizzera

Sinergie con gli altri partner della cooperazione internazionale della Svizzera

Specialmente nei conflittiduraturi e complessi, si devono utilizzare vari strumenti della cooperazione internazionale per poter lavorare contemporaneamente alle cause dei conflitti, alla loro trasformazione, alla promozione del rispetto dei diritti umani e allo sviluppo. La complementarietà e le sinergie tra l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo (anche i programmi globali) e la cooperazione con l'Europa dell'Est di DSC, SECO e DSU nonché di altri servizi dell'Amministrazione federale (p. es. la SEM) sfociano ogniqualvolta possibile in strategie comuni di cooperazione.

Collaborazione tra settore civile e settore militare

Gli interventi di aiuto umanitario della Svizzera sono realizzati primariamente da istituzioni civili. Se i mezzi civili risultano insufficienti, i mezzi militari possono coadiuvarli per le misure di soccorso e di sopravvivenza all'estero. L'esercito svizzero collabora a titolo sussidiario con l'aiuto umanitario onformemente a quanto sancito per legge[32] c e su richiesta del delegato per l'Aiuto umanitario. La collaborazione è diretta dalle istituzioni civili nel rispetto del principio di sussidiarietà. Gli interventi sottostanno alle regole internazionali riconosciute (*la Guida* "Oslo und Military and Civil Defence Assets [MCDA]") e vengono attuati solo se anche il Paese interessato è d'accordo.

Prestazioni di supporto dell'aiuto umanitario in caso di catastrofe

[32] Ordinanza sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (2001).

In caso di catastrofe in Svizzera, l'aiuto umanitario assume i compiti assegnatigli nell'ambito della gestione delle crisi della Confederazione. Può inoltre fornire sostegno alla rete esterna svizzera in caso di crisi e catastrofe.

2.4.1.4 Rischi e sicurezza

Il lavoro umanitario nei contesti di crisi, conflitto e catastrofe è associato a rischi operativi e i programmi non sempre riescono a produrre i risultati e gli effetti auspicati. Se l'accesso alle zone di crisi è ostacolato, gli aiuti vengono ritardati o ostacolati del tutto, rendendo difficile il monitoraggio. In questi casi è essenziale mantenere la pazienza e la flessibilità richieste, senza perdere di vista lo scopo delle attività. La Svizzera vanta una lunga esperienza nella gestione globale dei rischi in contesti difficili e la sicurezza dei collaboratori e dei partner costituisce una priorità per la cooperazione internazionale. In stretta collaborazione con il Centro di gestione delle crisi (KMZ) del DFAE, vengono elaborati piani di sicurezza adattati ai contesti specifici che consentono di portare avanti le attività sul posto correndo rischi accettabili.

2.4.1.5 Orientamento ai risultati e gestione delle conoscenze

L'aiuto umanitario opera per prestare assistenza alle persone nel bisogno, intervenendo nella maniera più diretta, efficace ed efficiente possibile. Assicurando la qualità e lavorando sui risultati e sulle conoscenze emersi dalle attività di monitoraggio, valutazione e rendicontazione, trae insegnamenti dall'esperienza maturata nel quadro degli interventi e dei progetti umanitari e li mette a frutto per migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, la qualità e l'efficacia. Nella gestione delle conoscenze, l'accento è posto in particolare sullo scambio tra l'estero e la Centrale, che include anche la valutazione sistematica degli interventi del CSA, i cui gruppi di specialisti fungono da piattaforme centrali della gestione tecnica delle conoscenze. Anche le reti tematiche della DSC hanno un ruolo portante nella gestione delle conoscenze.

2.4.2 Mezzi di intervento

L'aiuto umanitario si avvale di quattro mezzi di intervento: il CSA e i suoi esperti, i contributi finanziari alle organizzazioni umanitarie partner, le forniture di materiale oltre che il dialogo e la difesa della causa delle persone colpite (*advocacy*). I mezzi vengono scelti sulla base di un'analisi globale del contesto e della situazione d'emergenza specifica: ciò consente di intervenire con flessibilità e tempestività per ottenere il massimo valore aggiunto.

2.4.2.1 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Il Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) è formato da un pool di specialisti qualificati che entrano in azione con interventi di breve, media o lunga durata

nell'ambito dell'aiuto d'emergenza, della prevenzione e della ricostruzione. Nel periodo di credito 2017–2020 le spese per il CSA non saranno piu previste nel credito quadro ma saranno invece stanziate con il preventivo globale del DFAE (cfr. anche n. 2.6.3) . L'impiego strategico del CSA sarà tuttavia definito nel presente numero, in quanto si tratta di uno strumento chiave dell'Aiuto umanitario. Dato che inoltre viene spesso schierato in combinazione con gli altri strumenti operativi dell'Aiuto umanitario, e che è prevista una permeabilità finanziaria tra le spese per il CSA e quelle per gli altri strumenti, le attività del CSA sono descritte anch'esse nel presente numero.

Il CSA consegue risultati tangibili e assicura la vicinanza continua alle vittime. Conferisce all'azione umanitaria della Svizzera una propria identità e fornisce un contributo sostanziale al radicamento dei principi umanitari nella politica estera svizzera. Essendo un corpo di milizia, il CSA rappresenta una soluzione tipicamente svizzera che gode di un largo appoggio anche tra la popolazione. Il suo organico e l'indirizzo specialistico vengono adattati sistematicamente all'orientamento strategico dell'aiuto umanitario.

Competenza del CSA nelle azioni di pronto intervento

Le attività più conosciute del CSA sono le azioni di pronto intervento (*Rapid Response*) che vengono predisposte generalmente dopo una catastrofe naturale e per le quali è impiegata oltre la metà dei membri. Le procedure di pronto intervento dell'aiuto umanitario sono certificate secondo le norme ISO 9001:2000 e garantiscono un elevato livello professionale. Grazie alla sua autonomia operativa, in situazioni di crisi l'aiuto umanitario può reagire rapidamente e in modo informale. Il delegato per l'Aiuto umanitario è autorizzato dal Consiglio federale a fare intervenire, in qualsiasi momento, una squadra di pronto intervento o la Catena svizzera di salvataggio, a condizione che il governo del Paese interessato dia il proprio consenso.

In caso di catastrofe, le squadre di pronto intervento sono in grado di intervenire nel giro di 24 ore. Ogni squadra viene formata in base alla situazione concreta ed è composta da un gruppo interdisciplinare di esperti del CSA che operano nei settori medicina, telecomunicazioni, informazione, sicurezza, coordinazione, acqua, costruzione e logistica. La squadra valuta la situazione sul posto, fa un resoconto, predispone le prime misure d'urgenza, accerta i bisogni per le azioni successive, instaura contatti con autorità e organizzazioni partner e le appoggia nel coordinamento dell'aiuto immediato.

La Catena svizzera di salvataggio è specializzata nella localizzazione, nel salvataggio e nelle prime cure mediche alle persone imprigionate sotto le macerie a seguito di un terremoto o di un'altra catastrofe all'estero. È composta da otto organizzazioni partner di diritto pubblico e privato, civili e militari, che in caso d'intervento agiscono sotto la direzione dell'Aiuto umanitario della Confederazione33. Con un organico complessivo di un centinaio di persone, una dozzina di cani da catastrofe e 20 tonnellate di materiale, è pronta alla partenza entro dieci ore dal momento in cui si è

33 Aiuto umanitario e CSA, Servizio Sismico Svizzero (SSS), Guardia aerea svizzera di soccorso (REGA), Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio (REDOG), Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e le truppe di salvataggio dell'esercito, Croce Rossa Svizzera (CRS), compagnia aerea Swiss International Air Lines e la società anonima Flughafen Zürich SA.

deciso l'intervento. La Catena svizzera di salvataggio soddisfa gli standard del gruppo consultivo internazionale di ricerca e salvataggio (INSARAG, *International Search and Rescue Advisory Group*)[34].

Competenza del CSA negli interventi diretti

Oltre alle azioni di pronto intervento, il CSA aiuta la popolazione colpita nella forma più diretta, ovvero attuando progetti e programmi propri, e avvalendosi dell'esperienza pluriennale e della qualità che contraddistingue l'aiuto svizzero. Con gli interventi diretti, l'aiuto umanitario si assicura un radicamento operativo sul terreno e può mettere a frutto la sua esperienza collaborando con le organizzazioni partner e portando avanti una politica del dialogo. Gli interventi diretti sono predisposti quando:

- la Svizzera, quale attore statale, è in grado di operare secondo i principi umanitari;
- la Svizzera dispone delle competenze richieste e il suo intervento è auspicato dal Paese interessato;
- la Svizzera, quale attore statale, può sfruttare alcuni vantaggi;
- nessun altro partner può conseguire gli stessi risultati garantendo la stessa qualità nello stesso lasso di tempo.

Competenze della Svizzera negli interventi diretti:

Approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari negli insediamenti (WASH)

Tra gli esperti del CSA nel settore WASH vi sono ingegneri, che si occupano di installare dalle pompe manuali fino a complesse reti idriche urbane, geologi, che cercano nuove risorse idriche in caso di siccità, e specialisti incaricati di costruire sistemi di approvvigionamento idrico nei contesti di crisi. Nel settore WASH, uno dei compiti fondamentali degli esperti del CSA riguarda il trasferimento delle conoscenze e la cooperazione in loco.

Costruzione

Gli esperti del CSA nel settore della costruzione sono specializzati nella realizzazione e nella manutenzione di alloggi provvisori (tende, abitazioni di fortuna) durante la fase di aiuto alla sopravvivenza. D'altro canto, le competenze svizzere sono messe a frutto nella ricostruzione di infrastrutture sociali a prova di catastrofe (p. es. scuole e ospedali antisismici). Il trasferimento delle conoscenze, la formazione professionale e continua delle autorità, degli imprenditori edili e dei lavoratori in loco sono presupposti chiave per attuare una prevenzione a lungo termine.

Ambiente e riduzione dei rischi di catastrofe (DRR, Disaster Risk Reduction

Gli esperti nel settore ambiente e riduzione dei rischi di catastrofe sono incaricati di effettuare un sopraluogo ambientali post-catastrofe naturale o tecnologica e di analizzare pericoli e rischi di disastri naturali allo scopo di attuare misure mirate di prevenzione e gestione delle calamità naturali. Gli esperti svizzeri hanno maturato una lunga esperienza nel consolidamento e nella costruzione di strutture locali, per

34 Riclassificazione dell'INSARAG in «Heavy Urban Search and Rescue Team» nell'autunno del 2014.

esempio nel campo della sensibilizzazione sui rischi, dell'organizzazione delle allerte nonché della formazione di specialisti nazionali e della popolazione locale.

Aiuti in denaro contante (ash)

Gli esperti nel settore degli aiuti in denaro contante sono specialisti umanitari qualificati che hanno concluso una formazione supplementare. I programmi cash dell'aiuto umanitario vengono attuati su base sistematica e possono anche servire da progetti pilota per organizzazioni umanitarie partner come il PAM e l'ACNUR (cfr. 2.4.1).

Competenze del CSA nel rafforzamento delle organizzazioni partner (secondment)

In caso di crisi, specialmente se queste sono lunghe e complesse, i partner sono confrontati a ristrettezze di personale. Per ovviare a questa carenza e appoggiare i processi strategici, l'aiuto umanitario mette a disposizione delle organizzazioni partner esperti del CSA (cosiddetti secondment). Il più delle volte questi esperti coadiuvano le organizzazioni dell'ONU, ma in caso di bisogno possono affiancare anche ONG e Paesi partner. L'esperienza maturata durante gli interventi è fondamentale per poter impostare, con le organizzazioni partner e in seno agli organismi multilaterali, un dialogo basato sul lavoro pragmatico.

- Gli esperti tecnici (*secondment* tecnici) provengono principalmente dai settori costruzione, WASH, coordinazione, aiuti in denaro contante (cash) e protezione della popolazione colpita.
- Gli esperti strategici (*secondment* strategici) sono specialisti qualificati del CSA che l'aiuto umanitario mette a disposizione delle organizzazioni partner per ricoprire funzioni direttive.

Sostegno alla rete esterna e alla Centrale

Data la natura imprevedibile delle crisi, anche quelle di grave portata, i membri del CSA possono coadiuvare le rappresentanze svizzere all'estero o la Centrale. Durante l'epidemia di ebola nel 2014, per esempio, diversi membri del CSA sono stati impiegati presso la Centrale e presso l'ufficio di cooperazione in Liberia con funzioni di supporto. Le competenze del CSA sono messe a servizio anche degli altri partner della cooperazione internazionale, specialmente nell'ambito di programmi e progetti congiunti.

2.4.2.2 Contributi finanziari a organizzazioni umanitarie partner

Per svolgere le proprie attività, l'aiuto umanitario si avvale della collaborazione di numerose organizzazioni partner, soprattutto del Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, CICR in primis, e delle organizzazioni umanitarie delle Nazioni Unite, ma anche di ONG locali, nazionali e internazionali. L'aiuto umanitario provvede affinché le risorse messe a disposizione siano impiegate in modo efficace, efficiente e conformemente ai principi umanitari. Segue pertanto le attività delle organizzazioni partner sia a livello strategico (p. es. negli organi di vigilanza, nei comitati di donatori e negli scambi bilaterali), sia nelle zone di crisi, dove l'aiuto umanitario può valutare direttamente sul campo la qualità dei programmi e dei progetti.

I contributi si distinguono in linea di principio in contributi specifici ai contesti e in contributi globali. I contributi specifici a un contesto consistono in aiuti finanziari destinati a una determinata crisi. Nel caso dei contributi globali versati a organizzazioni [redacted] partner, queste possono decidere liberamente a quali attività umanitarie destinarli.

Contributi globali

- Contributo di base al CICR (incluso il contributo alla sede principale)
- Contributi di base a organizzazioni prioritarie dell'ONU
- Contributi ai programmi di opere assistenziali svizzere
- Contributo al Fondo centrale per l'assistenza d'emergenza delle Nazioni Unite (CERF)

Contributi specifici ai contesti

- Contributi «multi-bi» al CICR e alle organizzazioni prioritarie dell'ONU (PAM, ACNUR, UNRWA, UNICEF e OCHA)
- Contributi specifici ai contesti a governi partner
- C[redacted]ontesti a ONG
- *Pooled Fund* con altri donatori

2.4.2.3 Materiale ausiliario e aiuto alimentare

Aiuto alimentare

La Svizzera, che ha aderito alla Convenzione sull'assistenza alimentare, si impegna a fornire aiuti alimentari alle popolazioni malnutrite e denutrite, contribuendo in questo modo a ridurre la fame nel mondo e a migliorare la sicurezza alimentare. Questi obiettivi sono una priorità centrale anche dell'Agenda 2030. In quest'ottica l'aiuto umanitario può fornire generi alimentari, erogare contributi finanziari, mettere a disposizione conoscenze specialistiche e difendere la causa a livello politico. I partner più importanti in questo ambito sono le organizzazioni non governative svizzere e il Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite.

Materiale ausiliario

Per garantire la prontezza di intervento e la capacità di reazione delle proprie squadre d'intervento urgente, l'aiuto umanitario dispone di un deposito per lo stoccaggio di materiale vario, tra cui tende, kit mobili per la potabilizzazione dell'acqua e medicinali d'emergenza. In determinate situazioni l'aiuto umanitario può inoltre attingere alle scorte dell'esercito. In caso di bisogno, il materiale supplementare può essere acquistato in Svizzera o sul posto ed essere distribuito, sotto attenta supervisione, nelle zone colpite da catastrofi o crisi.

Esempio: Ucraina

Nel quadro della crisi ucraina, nel 2015 l'aiuto umanitario ha organizzato in totale tre invii di aiuti nelle zone controllate dal governo e in quelle controllate dai separa-

tisti. Grazie alle 760 tonnellate di prodotti chimici inviate dalla Svizzera è stato possibile fornire acqua potabile sicura per sei mesi a 3,2 milioni di persone che risiedono su entrambi i lati della linea di contatto. I convogli umanitari della Svizzera sono finora gli unici – provenienti da uno Stato occidentale terzo – ad aver potuto attraversare questa linea.

2.4.2.4 Dialogo e difesa della causa delle vittime

L'aiuto umanitario cura relazioni bilaterali e multilaterali tra Stati in campo umanitario. Per assicurare coerenza nei contenuti delle posizioni della Svizzera, intrattiene intensi scambi con gli altri partner della cooperazione internazionale e con la Direzione politica (DP), in particolare con la DSU.

Dialogo bilaterale e difesa della causa delle persone colpite

L'aiuto umanitario, e soprattutto il delegato per l'Aiuto umanitario, si impegnano sul piano diplomatico a traverso la difesa, dialogo e negozazioni umanitari.affinché in determinati contesti venga rispettato il quadro giuridico umanitario, gli interventi si ispirino ai principi umanitari, l'accesso alle persone colpite sia consentito, esse possano esercitare i loro diritti e la sicurezza nonché il margine di azione degli attori umanitari siano garantiti. In piú s'ingagia nei conflitti armati specificamente nella difesa per la protezzione della popolo civile e per il rinforzo dei principi e standari umanitari.

Dialogo multilaterale e difesa della causa delle persone colpite

Negli organismi multilaterali, l'aiuto umanitario combina l'esperienza operativa maturata nel quadro dei propri programmi e della cooperazione con organizzazioni multilaterali sul campo con i riscontri del personale distaccato del CSA (*secondment*).

Coordinamento dell'aiuto umanitario

Nella cooperazione con le organizzazioni partner è fondamentale operare in maniera coordinata, anche con altri Paesi donatori, per minimizzare lacune e accavallamenti negli aiuti. Nelle zone di intervento l'aiuto umanitario intrattiene attivamente contatti con organi governativi locali e nazionali, con le organizzazioni umanitarie dell'ONU, con il Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e con le ONG. A livello internazionale viene data priorità al coordinamento in seno agli organismi che partecipano al sistema umanitario internazionale (n. 2.4.1.2).

2.4.3 Partenariati

L'aiuto umanitario è un partner importante per il movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le organizzazioni umanitarie dell'ONU e fornisce un contributo sostanziale al sistema umanitario internazionale. Inoltre, collabora con opere assistenziali svizzere, ONG e organizzazioni della società civile. Le opere assistenziali svizzere sono fondamentali, perché oltre a reperire e impiegare risorse private, sensibilizzano la popolazione sui temi dell'aiuto umanitario e sui fattori che permettono di attuare con successo i programmi e i progetti pertinenti. Un obiettivo

cruciale di tutti i partenariati è incrementare l'efficacia e la flessibilità delle organizzazioni in modo che queste possano soccorrere meglio la popolazione colpita e reagire a nuove crisi.

2.4.3.1 Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa

Il movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa è nato in Svizzera e le sue organizzazioni principali hanno sede a Ginevra. È un attore umanitario cruciale che opera su scala globale e rappresenta la più grande rete mondiale della società civile. Svolge un ruolo essenziale nell'elaborazione e nell'attuazione delle regole umanitarie, mette in relazione la politica umanitaria con l'attività concreta orientata ai risultati e ogni quattro anni si riunisce per la conferenza internazionale, un consesso cui partecipano anche gli Stati. La Svizzera è il Paese legato più di ogni altro al ruolo e all'evoluzione del movimento.

Partendo da questa solida base, l'aiuto umanitario si adopera per rafforzare ulteriormente le relazioni con il movimento, adottando un approccio globale e potenziando l'impegno nei confronti dei vari membri che lo compongono. Punta inoltre a valorizzare maggiormente la Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e a dare più risalto al diritto internazionale e ai principi umanitari.

L'aiuto umanitario coordina la posizione svizzera nei confronti del movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa in seno all'Amministrazione federale.

Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)

Il CICR è un'organizzazione indipendente e neutrale: il suo mandato umanitario emana direttamente dal diritto internazionale. Il CICR è un attore centrale per la protezione della popolazione civile nei contesti di conflitto armato e riveste un ruolo chiave in qualità di custode delle Convenzioni di Ginevra. Il CICR è ormai tra le poche organizzazioni, se non addirittura l'unica, a godere del rispetto della maggioranza delle parti anche nei conflitti armati più complessi e in altri contesti di violenza armata e a poter raggiungere le popolazioni nel bisogno.

Alla luce dei bisogni crescenti e delle risorse limitate, l'innovazione e la cooperazione con il settore privato e con gli istituti di ricerca assumono rilevanza crescente nel lavoro del CICR con il quale la Svizzera collabora strettamente. Know-how, soluzioni tecnologiche e risorse del settore privato sono di supporto all'operato del CICR e consentono di esplorare nuove modalità di assistenza. Il dialogo tra imprese, organizzazioni private e il CICR rappresenta inoltre un canale per sensibilizzare sulle questioni umanitarie e su un atteggiamento responsabile nei contesti segnati da conflitti armati. Un altro esempio è costituito dal Centro per la negozazione umanitaria, che si occupa di trasmettere ad altre organizzazioni umanitarie e ad altri attori interessati le esperienze e le competenze maturate dai collaboratori del CICR e che lavora tra l'altro al potenziamento degli strumenti di negoziazione. Su proposta della Svizzera e del CICR, nel 2012 è stata inoltre lanciata un'iniziativa a favore dell'istituzione di un meccanismo internazionale efficace volto a rafforzare il rispetto del diritto internazionale umanitario con il coinvolgimento degli Stati firmatari delle convenzioni di Ginevra.

Il CICR ha da sempre un legame molto stretto con la Svizzera ed è il principale partner operativo dell'aiuto umanitario, che oltre ai propri esperti mette a disposizione anche contributi finanziari. Al CICR è infatti destinato il 30 per cento dei fondi previsti per l'aiuto umanitario. L'aiuto umanitario stanzia un contributo in favore della sede principale del CICR e in parallelo finanzia anche le operazioni umanitarie del Comitato. Sulla base di un accordo del 2013, la Svizzera e il CICR portano avanti un dialogo istituzionalizzato a tutti i livelli per continuare a potenziare questo partenariato costruttivo.

Nel marzo del 2015 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha realizzato un audit sul contributo svizzero alla sede principale del CICR. Il controllo riguardava in particolare la conformità del contributo con la legge federale sui sussidi (LSu), in particolare anche a fronte dell'entità delle riserve del CICR.

Il Consiglio federale ritiene che le riserve del CICR siano consone alle esigenze operative e politiche. Nel decidere a corto termine in merito a domande di finanziamento, il nostro Collegio tiene sempre conto, nella sua valutazione, dell'ammontare delle riserve del CICR. Non ritiene tuttavia necessario procedere a un radicale adeguamento dei contributi svizzeri a causa di queste riserve, il cui scopo è soprattutto quello di coprire i rischi operativi, finanziari e di personale durante l'anno, di compensare le fluttuazioni del tasso di cambio e di tamponare gli effetti dei ritardi nel versamento dei contributi di altri Paesi donatori. Questa funzione non è sempre visibile nei bilanci annuali, o traspare soltanto negli anni caratterizzati da un forte aumento dei bisogni e/o da contributi insufficienti (come ad es. nel 2015).

Alla fine del 2015, le riserve del CICR equivalevano a meno di tre mesi del budget annuale totale, e quindi potevano consentire al CICR di proseguire le sue attività senza apporti esterni soltanto per due o tre mesi. Per un'organizzazione internazionale che compie una missione fondata sul ius gentium, che svolge un ruolo cruciale in un'epoca segnata dai conflitti e che dipende dai contributi finanziari volontari, l'entità di queste riserve è giustificata. Il Servizio svizzero di certificazione delle organizzazioni di utilità pubblica che raccolgono donazioni (ZEWO), ad esempio, raccomanda ai suoi membri di costituire riserve equivalenti al budget annuale. Infine, se esigesse che il CICR riducesse le proprie riserve, il nostro Paese si troverebbe nel dovere di risolvere eventuali difficoltà finanziarie. Questa responsabilità renderebbe mutevoli i contributi della Confederazione, ma simili fluttuazioni contraddirebbero gli interessi di una pianificazione finanziaria costante.

Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (FICR)

La FICR riunisce le Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ed è la piattaforma centrale del movimento. Definisce norme e standard (i sette principi della Croce Rossa, ovvero umanità, imparzialità, neutralità, indipendenza, volontarietà, unità e universalità), coordina le attività del movimento e rafforza le capacità delle società nazionali. L'aiuto umanitario ha intenzione di rafforzare la collaborazione con la FICR e con i suoi membri nel quadro del presente messaggio, ponendo l'accento sulla prevenzione delle catastrofi e sulla riduzione dei rischi di catastrofe. La FICR ha anch'essa sede a Ginevra. Grazie a un prestito della Confederazione l'edificio che la ospita sarà rinnovato.

Croce Rossa Svizzera (CRS)

La CRS continua a ricevere dall'aiuto umanitario un contributo annuo per l'aiuto d'emergenza e l'aiuto alla sopravvivenza in situazioni di grave crisi o catastrofe nei settori sanitario, alimentare e della protezione della popolazione. Quale istituzione partner della Catena svizzera di salvataggio, nelle situazioni di post catastrofe naturale la CRS partecipa alla Direzione d'intervento dell'Aiuto umanitario e negli interventi congiunti coordina la cooperazione con le società nazionali della Croce Rossa. L'aiuto umanitario intende approfondire gli scambi con la CRS su temi internazionali quali la prevenzione delle catastrofi e la collaborazione con il movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

2.4.3.2 Nazioni Unite (ONU)

In qualità di membro, donatore e partner operativo , la Svizzera può partecipare alla definizione della politica umanitaria internazionale dell'ONU e battersi al contempo per il rafforzamento del sistema umanitario dell'organizzazione. In tal modo promuove l'impiego efficace dei contributi finanziari che versa. L'aiuto umanitario dà la priorità alla cooperazione con cinque organizzazioni dell'ONU (PAM, ACNUR, UNRWA, OCHA e UNICEF) che possiedono comprovate competenze e capacità nell'attuazione dell'assistenza umanitaria. Collabora inoltre puntualmente con altre organizzazioni dell'ONU, per esempio con la FAO, l'UNISDR, il PNUS e con la Banca mondiale nel settore DRR, oppure con l'Unesco nel campo della protezione dei beni culturali. Oltre a versare contributi finanziari, appoggia l'operato umanitario dell'ONU mettendo a disposizione gli esperti del CSA. Le organizzazioni umanitarie dell'ONU riceveranno circa un terzo dei fondi destinati all'aiuto umanitario.

L'aiuto umanitario coordina, in seno all'Amministrazione federale, la posizione della Svizzera nei confronti delle organizzazioni umanitarie dell'ONU.

Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM)

Il PAM è la più grande organizzazione umanitaria mondiale e uno dei partner più importanti dell'aiuto umanitario. Ogni anno fornisce aiuti alimentari a oltre 80 milioni di persone in più di 75 Paesi e regioni. In futuro il PAM assumerà un ruolo sempre più importante quale organizzazione globale di logistica per le azioni umanitarie. L'aiuto umanitario intensificherà la cooperazione con il PAM: da un lato, lo sosterrà affinché in qualsiasi azione vengano considerate sistematicamente le esigenze di protezione della popolazione e, dall'altro, lo accompagnerà con soluzioni innovative (p. es. elargizioni di denaro in contante) nella fase di transizione dall'aiuto alimentare in senso stretto all'assistenza alimentare in senso più globale.

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR)

Il mandato dell'ACNUR poggia sulla Convenzione del 1951 sullo statuto dei rifugiati (Convenzione sui rifugiati) e sul relativo Protocollo del 1967. L'ACNUR è l'unica organizzazione dell'ONU cui l'Assemblea generale ha conferito il mandato di proteggere e aiutare i rifugiati e gli apolidi. Alla luce dei crescenti flussi di profughi, l'ACNUR dovrà affrontare in futuro emergenze senza precedenti. La Svizzera siede nel Comitato esecutivo dell'ACNUR dal 1958. L'aiuto umanitario opera affinché le capacità tecniche dell'ACNUR nell'approntamento e nella gestione di alloggi d'emergenza siano adeguate ai flussi crescenti di profughi e riconosce che è prioritario garantire loro una protezione efficace.

Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)

L'UNRWA fornisce un valido contributo alla stabilità regionale erogando servizi di base a cinque milioni di profughi palestinesi. L'aiuto umanitario sostiene l'UNRWA dal 1949, versando un generoso contributo al fondo generale mediante il quale vengono finanziate prestazioni nel campo dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale. Promuove inoltre attività strategiche e riforme tese tra l'altro a migliorare la capacità di risposta dell'Agenzia alle sfide poste dalle crisi regionali. L'aiuto umanitario ricopre un ruolo attivo negli organi dell'UNRWA preposti alla governance e nel 2017 assumerà la presidenza della Commissione consultiva. Dal 2014 l'UNRWA è diretta da uno svizzero.

Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA)

L'OCHA ha un ruolo centrale nel coordinamento dei vari attori umanitari e nel garantire una risposta coerente ed efficace nelle situazioni di emergenza. Essendo aggregato al Segretariato dell'ONU, l'OCHA ha il compito di creare un quadro generale chiaro e orientato ai principi umanitari per tutti gli attori. L'aiuto umanitario, partner di lunga data dell'OCHA, si impegna in favore di un'organizzazione snella e vigorosa che sappia svolgere con credibilità il proprio ruolo di coordinamento per sostenere i partner nei contesti di crisi.

Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)

L'UNICEF è un partner di rilievo dell'aiuto umanitario nel campo della protezione e del sostegno all'infanzia nelle situazioni di crisi. L'organizzazione, presente in 190 Stati, attua programmi per la tutela dei diritti dei minori (0-18 anni), contribuisce al soddisfacimento dei loro bisogni di base e offre loro l'opportunità di svilupparsi appieno. L'aiuto umanitario mette a disposizione dell'UNICEF esperti nel campo della protezione dell'infanzia e opera affinché il fondo possa potenziare il proprio aiuto e le capacità di assistenza nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari negli insediamenti (WASH).

2.4.3.3 Organizzazioni non governative (ONG)

Opere assistenziali svizzere

I partenariati con le opere assistenziali svizzere sono fondamentali: queste infatti sono parte integrante della realtà umanitaria della Svizzera e hanno maturato comprovate competenze e capacità nel settore dell'assistenza umanitaria. Le opere assistenziali concorrono inoltre a mantenere vivo nella popolazione svizzera lo spirito di solidarietà e umanità.

Nel quadro dei partenariati istituzionali della DSC vengono versati ad alcune opere assistenziali svizzere contributi pluriennali ai programmi umanitari. Nel quadriennio 2013–2016, sono stati versati contributi di questo tipo alle seguenti opere assistenziali: MSF Svizzera, Fondation Terre des Hommes (TdH), CRS, Caritas, Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES) e Fondation Hirondelle. Con MSF, TdH e CRS viene portata avanti una collaborazione particolarmente stretta. L'aiuto umanitario cerca le complementarietà con le opere assistenziali svizzere, coordina i progetti sul campo e in Svizzera scambia regolarmente informazioni su temi e contesti attuali.

La fondazione Catena della Solidarietà e le organizzazioni che ne fanno parte sono partner preziosi per l'aiuto umanitario. La Catena della Solidarietà promuove campagne pubbliche per la raccolta di fondi a favore di progetti d'aiuto realizzati da opere assistenziali svizzere. Soprattutto in caso di catastrofe naturale, queste campagne possono contare sulla solidarietà della popolazione svizzera.

ONG locali e internazionali

L'aiuto umanitario opera, in funzione del contesto, con ONG internazionali come il Norwegian Refugee Council (NRC), il Danish Refugee Council (DRC), l'Action Contre la Faim (ACF), Save the Children e altre organizzazioni. Queste organizzazioni integrano e agevolano la cooperazione con ONG più piccole a livello locale.

2.4.3.4 Altri partenariati

Organizzazioni multilaterali regionali

Il peso degli attori regionali sta crescendo e ciò si riflette anche nella diversità che contraddistingue il panorama umanitario. Numerose organizzazioni regionali hanno sviluppato capacità in questo settore. La cooperazione con organizzazioni come l'AU, l'ASEAN, o la Intergovernmental Authority on Development (IGAD) è dunque destinata a rafforzarsi.

Settore privato

La collaborazione con l'economia privata, che mette a disposizione il proprio personale specializzato per gli interventi del CSA, è un pilastro importante. L'aiuto umanitario dispone così di un pool di esperti affermati per tutte le aree di intervento. La grande esperienza maturata dal settore privato, per esempio nel campo delle riassicurazioni in caso di catastrofe naturale, si rivela utile anche nelle priorità tematiche dell'aiuto umanitario.

Università e incubatori di idee (think tank)

Dalla collaborazione con università, istituti di ricerca, fondazioni e *think tank* nascono preziose sinergie a livello tematico e di risorse umane. L'aiuto umanitario sostiene le attività delle istituzioni accademiche a Ginevra, focalizzandosi sulla formazione e sul perfezionamento in campo umanitario per esempio del Centre d'Education et de Recherche en Action Humanitaire (CERAH). Le competenze specialistiche all'interno del CSA si fondano su un intenso scambio con università e istituti di ricerca in Svizzera.

2.5 Valutazione e misurazione dell'efficacia

L'orientamento ai risultati e l'obbligo di rendicontazione sono presupposti centrali dell'aiuto umanitario, che per i due obiettivi strategici fondamentali ha definito un obiettivo di efficacia con i relativi campi di osservazione.

Obiettivo strategico 1: concorrere allo sviluppo di un quadro internazionale che consenta di reagire alle sfide globali

Obiettivo di efficacia

Per rispondere in modo più efficace alle crescenti sfide umanitarie, fino al 2020 l'accento è posto sul rafforzamento e sulla riforma del sistema umanitario e dei relativi standard operativi nonché sul rafforzamento del quadro giuridico del diritto internazionale umanitario.

Campi d'osservazione

1) Rafforzamento del sistema umanitario multilaterale: contributo attivo all'impostazione della politica delle organizzazioni umanitarie multilaterali. Contributo alle riforme dell'ONU allo scopo di migliorare il coordinamento internazionale.

Indicatore scelto:

- numero e grado di efficacia delle iniziative di riforma coinfluenzate dall'aiuto umanitario nel quadro dell'attuazione del Vertice umanitario mondiale 2016.

2) Quadro juridico umanitario e standard operativi: contributo al rispetto del quadro juridico umanitario e degli standard operativi nonché imposizione degli stessi.

Indicatore scelto:

- numero e grado di efficacia delle iniziative copromosse dall'aiuto umanitario volte a migliorare il rispetto del quadro juridico humanitario nonché dei principi e degli standard umanitari.

3) Partecipazione alla definizione delle politiche in materia di gestione dei rischi di catastrofe (*Disaster Risk Management*): contributo ad approcci innovativi per il rafforzamento di meccanismi regionali e multilaterali nel campo della gestione dei rischi di catastrofe

Indicatore scelto:

- numero e qualità dei contributi dell'aiuto umanitario all'attuazione del programma d'azione Sendai.

4) Uguaglianza di genere: uguaglianza tra uomini e donne negli ambiti di competenza dell'aiuto umanitario (attraverso misure di protezione e di *empowerment* che tengano conto delle esigenze legate al genere).

Indicatore scelto:

- grado di integrazione delle questioni di genere nei processi politici ai quali partecipa attivamente l'aiuto umanitario.

Obiettivo strategico 2: prevenire e gestire crisi, catastrofi e situazioni di fragilità e promuovere la trasformazione dei conflitti.

Obiettivo di efficacia

L'aiuto umanitario contribuisce in misura importante a ridurre e alleviare le sofferenze causate da crisi, conflitti e catastrofi e a proteggere le vittime civili di conflitti violenti.

Campi d'osservazione

1) Aiuto d'emergenza: contributo fornito attraverso misure di aiuto d'emergenza per salvare vite umane e alleviare le sofferenze nonché per garantire protezione e sicurezza alle vittime civili di conflitti violenti, per assistere rifugiati e profughi e per coprire il fabbisogno di base di acqua potabile, generi

alimentari, alloggi, cure mediche d'urgenza nonché materiale e assistenza logistica in generale.

Indicatori scelti:

- numero di persone raggiunte in situazioni di emergenza;

- numero e percentuale di persone assistite dal CICR e dalle organizzazioni dell'ONU.

2) Ricostruzione e riabilitazione: interventi efficaci di ricostruzione e riabilitazione a opera dell'aiuto umanitario in determinati Paesi.

Indicatore scelto:

- numero di persone che hanno beneficiato delle misure di ricostruzione;

- numero delle misure di ricostruzione che riducono in modo mirato il rischio di catastrofe.

3) Prevenzione delle catastrofi: contributo alla ricostruzione e al rafforzamento delle strutture nazionali e locali per la gestione delle catastrofi in alcuni Paesi fortemente esposti a questo genere di rischio.

Indicatore scelto:

- numero e qualità di strutture nazionali/locali che sono state costruite o rafforzate per la gestione delle crisi e delle catastrofi.

4) Sinergie tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo: continuità e complementarietà tra l'aiuto d'emergenza, gli interventi di ricostruzione e la cooperazione allo sviluppo.

Indicatori scelti:

- numero di casi in cui è stato possibile passare dai programmi umanitari ai programmi di sviluppo;

- numero di casi in cui è stato possibile impiegare contemporaneamente gli strumenti dell'aiuto umanitario e quelli della cooperazione allo sviluppo.

5) Uguaglianza di genere: uguaglianza tra uomini e donne negli ambiti di competenza dell'aiuto umanitario (attraverso misure di protezione e di *empowerment* che tengano conto delle esigenze legate al genere).

Indicatori scelti:

- percentuale di progetti nel campo dell'aiuto d'emergenza e delle misure di ricostruzione sensibili alle specificità di genere o basati sul genere;

- numero e grado di efficacia dei progetti incentrati sulla violenza sessuale e sulla violenza di genere (nelle catastrofi naturali e nei conflitti armati).

2.6 Risorse

2.6.1 Finanziamento e domanda di credito

In virtù dell'articolo 9 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.0*), le Camere federali approvano i mezzi finanziari per l'aiuto umanitario della Confederazione sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Per portare avanti l'impegno della Svizzera nei prossimi quattro anni, il Consiglio federale sollecita alle Camere federali lo stanziamento diun credito quadro dell'ammontare di 2,045 milioni di franchi per gli anni 2017–2020.

L'attribuzione dei mezzi finanziari della cooperazione internazionale tra i vari crediti quadro è definita nel numero sulla strategia del presente messaggio (cfr. n. 1.11). Gli importi corrispondenti figurano nel piano finanziario di legislatura 2017–2019. Il credito quadro Aiuto umanitario 2017–2020 comprende quattro crediti a preventivo.

Tabella 1

Piano finanziario di legislatura 2017-2019 e proiezione per il 2020

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)		Preventivo	Piano finanziario				
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Totale 17–20
1. Sostegno finanziario alle attività dell'aiuto umanitario	A2310.0550	*300,6*	327,1	345,2	358,6	370,0	1401,0
2. Aiuti alimentari in latticini	A2310.0552	*18,4*	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
3. Aiuti alimentari in cereali	A2310.0553	*12,9*	14,0	14,0	14,0	14,0	56,0
4. Comitato internazionale della Croce Rossa, Ginevra	A2310.0551	*80,0*	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
Totale crediti di trasferimento		*411,9*	441,1	459,2	472,6	484,0	1857,0

* Per garantire la comparabilità, le cifre del 2016 non tengono conto delle spese proprie richieste con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016 (cfr. n. 2.7.3).
** Stima

2.6.2 Volume del credito quadro 2017–2020

Con il credito quadro Aiuto umanitario 2017–2020 il Parlamento autorizza il Consiglio federale ad assumere impegni finanziari per realizzare progetti. I pagamenti per i programmi e i progetti dell'aiuto umanitario risultanti dagli impegni assunti possono andare oltre il periodo del credito quadro. Crisi ed eventi politici imprevisti possono portare all'interruzione di programmi e progetti o ritardare i pagamenti. Per assicurare lo svolgimento efficiente delle azioni umanitarie tenendo conto dei fattori menzionati, è previsto un credito d'impegno che supera di circa il 10 per cento il volume di spesa del periodo corrispondente.

Il volume di impegni previsto dal credito quadro 2017–2020 ammonta dunque a 2045 miliardi di franchi. Per reagire in modo flessibile alle situazioni straordinarie di emergenza nell'aiuto umanitario o nella cooperazione allo sviluppo, nel periodo 2017–2020 la DSC può procedere a spostamenti per un ammontare massimo di 120 milioni di franchi tra i crediti quadro Aiuto umanitario e CSA e Cooperazione tecnica e aiuti finanziari a favore dei Paesi in sviluppo. Il Consiglio federale proporrà al Parlamento di introdurre la possibilità di operare simili spostamenti per i crediti a preventivo nel messaggio concernente il preventivo.

Per rispondere con flessibilità alle situazioni straordinarie di emergenza nel Corpo svizzero di aiuto umanitario, il cui finanziamento non dipende dal presente credito quadro, nel periodo 2017–2020 la DSC può procedere a trasferimenti tra il credito a

preventivo per il sostegno finanziario a azioni umanitarie e le spese per il CSA nel preventivo globale. La decisione circa i trasferimenti spettaalla DSC. Il Consiglio federale proporrà al Parlamento di introdurre la possibilità di operare simili spostamenti per i crediti a preventivo nel pertinente messaggio.

Tabella 2

Panoramica degli impegni e dei pagamenti

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)	Importo richiesto	Piano finanziario di legislatura 2017–2020 e proiezione per il 2020
1. Sostegno finanziario alle attività dell'aiuto umanitario (riserva obbligatoria inclusa)	1589	1401
2. Aiuti alimentari in latticini	80	80
3. Aiuti alimentari in cereali	56	56
4. Comitato internazionale della Croce Rossa, Ginevra, contributo di sede e segreteria	320	320
Totale	2045	1857

La Svizzera riceve mezzi finanziari da altre agenzie di sviluppo per la realizzazione o il cofinanziamento di progetti. Questi mezzi sono preventivati e contabilizzati sia come ricavi sia come costi e pertanto non comportano maggiori costi per il bilancio della Confederazione. Gli importi stimati sono inclusi negli stanziamenti proposti con il credito d'impegno.

Attribuzione dei fondi

La strategia in materia di cooperazione internazionale descrive in dettaglio il profilo e le modalità di attuazione nonché le priorità e gli approcci. L'aiuto umanitario può reagire agli eventuali nuovi bisogni e priorità con un trasferimento interno di mezzi.

Nel 2003 i Paesi donatori hanno adottato un catalogo delle buone pratiche d'azione umanitaria che comprende in particolare l'impegno a concedere – per quanto possibile – contributi finanziari pluriennali alle organizzazioni umanitarie internazionali. La Svizzera intende pertanto concludere con le principali organizzazioni umanitarie dell'ONU convenzioni di una durata almeno biennale.

Grazie a un efficace controllo di gestione (corporate controlling) che ha dato buone prove, la DSC effettua un monitoraggio sistematico dell'attuazione dei messaggi sulla base degli obiettivi definiti nei crediti quadro quadriennali. È inoltre garantito un controllo regolare in settori quali la concentrazione geografica e tematica, il rispetto delle competenze finanziarie e dei costi del personale e l'implementazione di una gestione orientata ai risultati.

2.6.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) prevede che i crediti d'aiuto siano separati dal preventivo globale che copre le spese proprie dell'amministrazione (personale, beni e servizi). Questo principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Pertanto, dal 2017 le spese proprie saranno integra-

te nel preventivo globale del Dipartimento federale degli affari esteri e non saranno più comprese nei crediti d'impegno, come invece era il caso nel periodo 2013-2016. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie in sede di approvazione del preventivo. Questo trasferimento non ha conseguenze finanziarie supplementari per la Confederazione. Queste spese sono esposte nel presente numero per motivi di esaustività e a fini di informazione.

Personale strutturato

Nel periodo 2017-2020 le spese proprie ammonteranno a circa 247,5 milioni di franchi, di cui circa 102,0 milioni per finanziare le spese per il personale strutturato (ai sensi del presente numero del messaggio, il personale strutturato comprende tutte le persone che lavorano per l'Aiuto umanitario tranne i membri del CSA) nonché per il personale strutturato svizzero che lavora presso la centrale e gli uffici esterni. Dal 2017 le spese di personale includono anche i costi per il personale locale che prima erano integrati nei crediti di aiuto e che per il periodo coperto dal presente messaggio ammontano a 16,4 milioni di franchi. L'effettivo del personale strutturato per l'aiuto umanitario non dovrebbe variare rispetto al 2016, ad eccezione di un posto supplementare nell'ambito del programma per giovani leve della DSC volto a rafforzare la competenza nei contesti fragili[35]. L'integrazione delle spese per il personale locale e per i nuovi posti non genera oneri supplementari per la Confederazione, visto che vengono dedotte dai crediti di aiuto. In futuro, le spese di personale segneranno la stessa tendenza di quella del resto della Confederazione (evoluzione dei salari e contributi del datore di lavoro).

L'aiuto umanitario è responsabile inoltre della logistica e del supporto per i propri interventi. Tra i suoi compiti fondamentali figurano l'acquisto di beni, il loro immagazzinamento in Svizzera e il trasporto nei Paesi d'impiego. La sezione Equipaggiamento e logistica funge al tempo stesso da centro di competenze del DFAE. È responsabile dell'approntamento e del trasporto degli strumenti d'impiego dell'aiuto umanitario (Catena svizzera di salvataggio, gruppi tecnici, materiale speciale, materiale ausiliario ecc.). Per poter fornire i servizi richiesti è indispensabile disporre di una vasta rete (DSC – Amministrazione federale – settore privato).

Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Con il CSA l'aiuto umanitario dispone di un pool unico nel suo genere, composto da specialisti qualificati in grado di assicurare interventi di urgenza, prevenzione delle catastrofi e ricostruzione a breve, medio e lungo termine. Poiché è subordinato direttamente al delegato per l'aiuto umanitario, e quindi direttamente accorpato alla sezione Aiuto umanitario e CSA, il Corpo può reagire rapidamente in caso di necessità. Il suo operato e la sua collocazione istituzionale sono disciplinati dalla legge federale del 1976 e dall'ordinanza del 1988 concernente il Corpo svizzero di aiuto umanitario.. I costi per i membri del CSA, assunti sulla base di un contratto di lavoro della Confederazione, sono inclusi nel preventivo globale (spese proprie). Per il periodo coperto dal messaggio 2017-2020 è previsto un importo di 116,1 milioni di franchi. Si tratta di un importo indicativo poiché dipende direttamente dal numero di crisi e di catastrofi che si verificano nel periodo in questione (cfr. n. 2.6.2).

[35] Per realizzare con successo progetti e programmi occorre disporre di personale adeguatamente formato. A tal fine è stato messo a punto un programma per i giovani che dispongono della formazione di base richiesta e li prepara alle attività specifiche della cooperazione allo sviluppo, in particolare a quelle promosse dalla DSC.

Spese per beni e servizi e spese d'esercizio

L'importo consacrato alle spese per beni e servizi e alle spese d'esercizio che sono necessarie all'attuazione del credito quadro (ad es. trasporti e affitti all'estero) ammonta a 30,4 milioni di franchi.

Tabella 3

Spese proprie previste nel periodo 2017–2020

Mio. franchi	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2017-2020
Spese di personale (personale strutturato)	24,5	25,2	25,4	25,7	25,9	102,2
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	4,5	6,9	7,5	8,0	8,0	30,4
Spese di personale (CSA)	27,5	28,1	28,5	29,5	30,0	116,1
Totale spese proprie	**56,5**	**60,2**	**61,4**	**63,2**	**63,9**	**248,7**

Le spese proprie comprendono anche i collaboratori di progetto locali legati da un contratto di lavoro con il DFAE. Per garantire le capacità di attuazione di nuovi progetti devono poter essere effettuati trasferimenti tra il credito a preventivo Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo e le spese per i collaboratori di progetto nel preventivo globale. Nell'ambito del messaggio sul Preventivo il Consiglio federale proporrà al Parlamento di prevedere una possibilità di trasferimento in tal senso per i crediti a preventivo.

Valore aggiunto generato dall'impiego di personale svizzero

Il personale contribuisce in modo determinante alla solidità dei risultati conseguiti. Vista la tradizionale politica di neutralità della Svizzera, la presenza di personale svizzero è particolarmente importante nell'ambito dell'aiuto umanitario soprattutto quando si tratta di intervenire in situazioni di conflitto. Questa presenza permette inoltre di mantenere contatti stretti e regolari con la popolazione toccata. Le misure riguardanti l'impiego, la selezione e lo sviluppo del personale sono rette dalla legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali del 1976 e dalla pertinente ordinanza del 1977.

La pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio di programmi e progetti umanitari come pure il dialogo politico e tecnico con le istituzioni, le organizzazioni e gli uffici federali coinvolti sono garantiti dal personale svizzero fisso.

3 Credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo

3.1 Sintesi

La cooperazione tecnica a favore dei Paesi in sviluppo opera in un contesto in evoluzione. L'eliminazione della povertà estrema e la riduzione della povertà in tutte le sue forme esigono tuttora soluzioni a livello sia locale che globale. Occorre in parti-

colare garantire alle popolazioni più povere e marginalizzate un accesso equo a istituzioni, risorse e servizi efficienti e ridurre la loro elevata esposizione ai rischi globali come quelli legati a una gestione sostenibile delle risorse idriche, alla sicurezza alimentare, alle migrazioni, ai cambiamenti climatici, ai danni ambientali e alla salute.

La nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile stabilisce un quadro importante per la cooperazione allo sviluppo della DSC, che è chiamata a rispondere alle sfide e a contribuire al raggiungimento dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile in essa definiti. L'impegno della DSC assume tre forme: la cooperazione bilaterale, che garantisce una presenza nei Paesi prioritari e nelle sottoregioni; la cooperazione globale, che promuove programmi per rispondere alle sfide che toccano l'intero pianeta e in particolare le popolazioni più povere; e, da ultimo, la cooperazione multilaterale, che si impegna per creare condizioni quadro favorevoli allo sviluppo sostenibile. Che utilizzi il canale bilaterale, quello globale oppure quello multilaterale, la DSC provvede a valorizzare il know-how, le conoscenze e la capacità di innovazione della Svizzera.

Poiché i partenariati con i Paesi in sviluppo sono diventati più complessi e coinvolgono una moltitudine di attori, la Svizzera deve conservare il proprio vantaggio competitivo, la propria visibilità e la propria efficacia. L'attenzione della cooperazione allo sviluppo svizzera si focalizza sull'Africa subsahariana. Dato però che negli scorsi anni le regioni dell'Africa del Nord e del Medio Oriente sono divenute più fragili, la cooperazione bilaterale mantiene il proprio impegno in questa regione in sinergia con gli altri strumenti della politica estera svizzera. Inoltre si impegna nei contesti fragili in Asia e America latina, dove pone l'accento sulla trasformazione dei conflitti e la riduzione della fragilità per promuovere uno sviluppo sostenibile. L'approccio regionale della Svizzera, che determina in misura crescente le aree geografiche di intervento della DSC, permette di reagire in modo più flessibile alle situazioni di fragilità. Alla luce delle priorità tematiche della cooperazione bilaterale, la Svizzera si impegna sempre più nei settori in cui vanta competenze riconosciute, per esempio le sfide globali, ma anche l'istruzione di base e la formazione professionale, lo sviluppo economico e la promozione dei diritti umani, con un'enfasi particolare sui diritti delle donne. Nel nuovo messaggio concernente la cooperazione internazionale, l'uguaglianza di genere resta un tema trasversale ed è riconosciuto per la prima volta quale obiettivo strategico. Per quanto riguarda i nuovi attori, nei prossimi anni il settore privato assumerà un ruolo più importante a livello locale e in Svizzera. La cooperazione con il settore privato rappresenta una leva importante per lo sviluppo sostenibile perciò gli investimenti privati influiscono sempre più sullo sviluppo dei Paesi meno avanzati e di quelli emergenti.

Oltre a cooperare bilateralmente, per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 e ridurre la povertà nel mondo occorre,, rispondere alle sfide globali e contribuire a una globalizzazione favorevole allo sviluppo, un impegno che la DSC porta avanti attraverso la cooperazione globale concentrando l'attenzione su temi di portata planetaria, sulle iniziative multilaterali e sul dialogo politico internazionale. Con progetti innovativi, programmi e contributi, risponde a sfide globali specifiche nel settore dei cambiamenti climatici e dell'ambiente, della sicurezza alimentare, della salute, della gestione sostenibile delle risorse idriche, della migrazione e contribuisce a migliorare l'architettura globale della cooperazione internazionale. Grazie all'esperienza e alle conoscenze acquisite in questi cinque settori, la Svizzera può

esercitare un ruolo guida e influenzare con i suoi interventi le politiche globali in modo che vadano a vantaggio dei più poveri.

Anche le organizzazioni multilaterali operano per creare condizioni quadro favorevoli al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 a livello sia internazionale che nazionale. Esse rivestono un ruolo centrale per il rispetto dei diritti umani, una condizione essenziale per ridurre la povertà estrema, e generano conoscenze di cui la Svizzera trae beneficio completandole con elementi propri. La DSC seleziona le organizzazioni prioritarie con cui collaborare in base a criteri quali gli interessi di politica estera della Svizzera, la pertinenza dal punto di vista della politica di sviluppo svizzera, i risultati conseguiti dalle organizzazioni e la possibilità di influire sulla loro politica e sulle loro strategie. La Svizzera partecipa dunque attivamente agli organi direttivi di queste organizzazioni, influenza l'architettura e la governance multilaterale e promuove il dialogo tematico e strategico allo scopo di aumentare la propria influenza a livello mondiale nei settori tematici prioritari. Poiché la Svizzera non è membro né del G7, né del G20, né dell'Unione europea, la sua partecipazione alle organizzazioni multilaterali le permette di far sentire comunque la propria voce e di promuovere efficacemente la Ginevra internazionale.

Alla luce della crescente complessità delle sfide nel settore dello sviluppo, è necessario sfruttare nel modo migliore le sinergie fra le tre forme di cooperazione. È inoltre indispensabile coordinare le azioni con altri strumenti della cooperazione internazionale quali l'aiuto umanitario, l'aiuto alla transizione e le attività della Divisione Sicurezza Umana (DSU) senza trascurare l'interazione con la SECO e con gli altri uffici federali. Senza il contributo delle ONG svizzere la DSC non potrebbe adempiere il proprio mandato di cooperazione allo sviluppo, pertanto i partenariati con le ONG continueranno ad assumere un'importanza strategica.

3.2 Obiettivi e sfide

3.2.1 Obiettivo del credito quadro

La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo poggiano sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale[36], sulla legge federale del 19 marzo 1976[37] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali e sulla normativa di applicazione. Conformemente a quanto riportato in queste disposizioni, la cooperazione allo sviluppo della DCS mira a ridurre la povertà in tutte le sue forme come pure l'esposizione ai rischi globali. Intende in particolare migliorare le condizioni di vita della popolazione nei Paesi in sviluppo. In tal senso promuove un'azione sistemica di lungo periodo per permettere a questi Paesi di gestire essi stessi il corso del proprio sviluppo. Pone l'accento sulla sostenibilità e su uno sviluppo che rispetti i limiti ecologici planetari salvaguardando le risorse naturali e la biodiversità. Il suo impegno si basa su tre pilastri: il sostegno ai Paesi in sviluppo attraverso il canale bilaterale, la partecipazione alle organizzazioni multilaterali e l'impegno per il superamento delle sfide mondiali attraverso programmi globali. Le misure del presente credito quadro rivestono quindi un ruolo preponderante per la realizzazione della cooperazione internazionale, il cui scopo è raggiungere un mondo in pace e senza povertà che si sviluppi secondo i criteri della sostenibilità. Per il

[36] RS **101**
[37] RS **974.0**

periodo 2017-2020 il presente credito quadro prevede un impegno pari a 6 363 milioni di franchi.

3.2.2 Insegnamenti tratti dal credito quadro Cooperazione allo sviluppo 2013-2016

Estrapolando i dati si può affermare che nel periodo coperto dal messaggio (2013-2016) circa 80 milioni di poveri nei 21 Paesi prioritari della cooperazione bilaterale allo sviluppo hanno potuto beneficiare di un accesso migliore alle risorse e ai servizi. Ciò illustra come l'utilizzo complementare degli strumenti e dei canali della cooperazione allo sviluppo della DSC per l'eliminazione della povertà in Africa, Asia e America latina si sia rivelato una soluzione valida e nel complesso efficace. Altrettanto incisiva è stata l'influenza della Svizzera nel dialogo politico nazionale o internazionale che ha contribuito positivamente allo sviluppo economico e sociale nei Paesi partner.

I programmi globali, nuovo strumento introdotto con il messaggio 2013–2016, hanno permesso alla Svizzera di rafforzare la propria influenza nei processi di elaborazione di norme e regolamenti internazionali in materia di risorse idriche, sicurezza alimentare, migrazione e sviluppo, cambiamenti climatici e salute. A titolo di esempio si può citare il ruolo attivo che la Svizzera ha avuto nella definizione della nuova Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, la cui attuazione, il cui finanziamento e il cui monitoraggio sono al centro del nuovo periodo di programmazione coperto dal messaggio. Il sapiente mix di competenze e punti di forza dei vari attori dello sviluppo ha permesso di migliorare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo. Nel periodo di programmazione 2013-2016 la collaborazione in particolare con il settore privato ha potenziato l'effetto leva dei progetti e dei programmi, che verrà accentuato ulteriormente nel periodo coperto dal messaggio 2017-2020.

Nella cooperazione multilaterale la Svizzera ha potuto sostenere diversi processi di riforma, ad esempio in seno alla Banca mondiale e al sistema delle Nazioni Unite, sulla scorta delle esperienze concrete maturate nei Paesi in sviluppo e della sua alta competenza. L'attuazione delle riforme e l'orientamento delle organizzazioni multilaterali partner all'Agenda 2030 saranno anch'essi posti al centro del periodo coperto dal nuovo messaggio. Uno dei punti di forza della cooperazione svizzera è l'impegno sul lungo periodo e la perseveranza nel dialogo politico, che consente di imparare dagli errori e di adeguare rispettivamente la governance dei progetti e delle iniziative. L'importanza di coinvolgere direttamente i coltivatori nella ricerca e nella consulenza in materia di agricoltura è ad esempio una delle conclusioni confluite nei programmi agricoli e nel dialogo politico internazionale sulla sicurezza alimentare.

3.2.3 La cooperazione allo sviluppo della DSC in un mondo in continua evoluzione

La cooperazione allo sviluppo opera in un contesto in profondo mutamento, contraddistinto da opportunità e sfide, alle quali deve sapersi adattare. Grazie alle sue conoscenze e alla sua esperienza pluriennale la DSC può rivendicare un ruolo guida in determinati Paesi e tematiche. Le conoscenze e l'alta competenza della Svizzera sono tuttora richiesti da molti partner.

L'eliminazione della povertà estrema e la riduzione della povertà in tutte le sue forme esigono soluzioni locali, ma presuppongono anche – e sempre più – risposte globali. È necessario in particolare ridurre l'elevata esposizione dei poveri ai rischi globali. La cooperazione internazionale è quindi chiamata ad impegnarsi maggiormente nella definizione di politiche globali, ad esempio nel settore dei cambiamenti climatici, della salute, della sicurezza alimentare, della gestione delle risorse idriche e della migrazione. Questi settori sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile sia per i Paesi in sviluppo sia per quelli membri del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (CAS). Per questo motivo, in seno alle Nazioni Unite gli Stati hanno convenuto una serie di obiettivi che integrano la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile in un quadro universale, corredato di priorità e di obiettivi comuni per la lotta alla povertà e lo sviluppo sostenibile (obiettivi dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile). Questo cambiamento di paradigma richiede anche un profondo adeguamento del sistema multilaterale (ONU, istituzioni finanziarie internazionali), come ha conosciuto di recente la Banca mondiale (cfr. n. 3.4.2). Rafforzando il suo impegno nei contesti fragili e nella riduzione dei rischi globali da un lato e potenziando la collaborazione con il settore privato dall'altro, la DCS ha anticipato il cambiamento di paradigma nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016. Il presente credito quadro porta avanti ed enfatizza queste priorità.

La relazione «classica» tra Paese donatore e Paese destinatario degli aiuti verrà sostituita da partenariati sempre più complessi, che rispecchiamo meglio un contesto contraddistinto da una moltitudine di attori. Conformemente agli impegni che la Svizzera ha sottoscritto a livello internazionale, quali il Partenariato per una cooperazione allo sviluppo efficace, la cooperazione allo sviluppo si allinea alle priorità politiche e alle procedure dei Paesi partner. Interviene in via sussidiaria rispetto alla mobilitazione delle risorse e delle capacità proprie, che negli ultimi anni sono nettamente aumentate grazie alla crescita incessante dei Paesi in sviluppo che gestiscono essi stessi il proprio sviluppo nazionale. In questo senso svolgono un ruolo fondamentale i piani nazionali di sviluppo. L'aiuto internazionale non è più l'unico mezzo né l'unica fonte di finanziamento ai quali i Paesi in sviluppo possono attingere. Sono ormai attori importanti dello sviluppo anche le imprese, le fondazioni e i privati che operano secondo principi di economia del mercato. Paesi quali il Brasile, la Russia, l'India, la Cina e il Sudafrica (BRICS), i Paesi del Golfo sono ormai importanti donatori: secondo fonti affidabili i Paesi donatori non tradizionali (che non fanno parte del CAS) hanno contribuito con circa 10,4 miliardi di dollari americani nel 2009, ovvero quasi il doppio rispetto al 2005 (4,6 miliardi). In generale, l'influenza dei Paesi del Sud sulla scena internazionale è aumentata, specialmente in seno alle organizzazioni multilaterali di sviluppo. Ne è un esempio il gruppo G77, che rappresenta il 77 per cento della popolazione mondiale nonché i due terzi dei Paesi e dei voti in seno all'Assemblea generale dell'ONU e, secondo le statistiche, comprende quasi la metà dell'economia mondiale.

Per quanto riguarda il finanziamento dello sviluppo, è sempre più chiaro che l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) non basterà da solo a soddisfare i bisogni identificati in sede di definizione degli obiettivi dell'Agenda 2030. I flussi di capitali dal Nord al Sud e tra i Paesi del Sud si intensificano. L'aiuto pubblico allo sviluppo, che al momento della sua definizione da parte del CAS nel 1969, rappresentava oltre il 50 per cento dei flussi esteri netti di capitali verso i Paesi in sviluppo, oggi si attesta solo al 15 per cento. Una strategia globale di finanziamento dello sviluppo deve

considerare questo contesto dinamico. Si tratta in particolare di utilizzare l'APS in modo strategico e intelligente al fine di mobilitare e canalizzare verso soluzioni sostenibili altri flussi finanziari, quali le risorse nazionali dei Paesi partner, ma anche gli investimenti privati, i trasferimenti di fondi dei migranti (*remittances*), i prestiti bancari e altri fondi di investimento. Accanto ai flussi finanziari occorre mobilitare le conoscenze, le competenze e le idee di questi attori.

3.2.4 Paesi partner: ricerca di soluzioni sostenibili tra opportunità e rischi

I bisogni dei Paesi in sviluppo che giustificano un sostegno internazionale non dipendono più dalla situazione geografica ma dal livello di povertà e dalla capacità di trovare un giusto equilibrio tra scelte politiche e mezzi a disposizione per ridurre la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile. Un elemento chiave di questa capacità consiste nel mantenere la pace sociale ed evitare lo scoppio di conflitti armati che sono al contempo causa e conseguenza della fragilità degli Stati. Per assicurare questa capacità è essenziale creare istituzioni affidabili e trasparenti e garantire l'accesso a possibilità di partecipazione adeguate. Anche la capacità dello Stato di garantire un equo accesso alle risorse naturali, e in particolare alle terre e alla proprietà fondiaria, è un presupposto fondamentale per garantire la certezza del diritto, la stabilità e la riduzione della povertà nei Paesi in questione. Un altro elemento fondamentale è la capacità dello Stato di garantire un accesso equo a servizi di base di qualità, soprattutto per donne e ragazze e per gruppi poveri e vulnerabili, cioè bambini, giovani, anziani, malati, disabili e altri gruppi marginalizzati. È essenziale anche la capacità di un Paese di proteggere la popolazione dalle conseguenze legate all'aumento dei rischi globali, in particolare di quelli indotti dai cambiamenti climatici. Per un sostegno internazionale coordinato ed efficace a questi Paesi, occorrono una strategia nazionale di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile e la volontà effettiva di attuarla. Nella Dichiarazione di Parigi (2005) e nei Piani d'azione di Accra (2008) e Busan (2011) la Svizzera si è impegnata a definire i suoi programmi di cooperazione in funzione di queste strategie nazionali. La DSC attua i suoi programmi in base a un approccio coordinato all'interno del DFAE e tra i vari dipartimenti, in via prioritaria con i servizi ai quali è stato affidato un mandato esplicito in materia di cooperazione internazionale e di finanziamento, segnatamente la SECO e la Divisione Sicurezza Umana (DSU).

Nei prossimi anni l'**Africa subsahariana** sarà certamente al centro dell'attenzione della cooperazione non solo bilaterale ma anche globale. Il continente africano attesta un'importante crescita economica e attira ingenti investimenti esteri, in particolare nel settore delle industrie estrattive e delle telecomunicazioni. Numerosi Africani sono entrati a far parte del ceto medio mondiale e hanno accesso ai servizi della moderna società occidentale. Un numero importante di Paesi è guidato da dirigenti eletti democraticamente e la transizione democratica del potere non è più un'eccezione. L'elevata percentuale di giovani è un'opportunità, e questo anche in Nord Africa e nel Medio Oriente. Stando alle stime, entro il 2050 il numero di bambini africani di età inferiore ai 5 anni aumenterà del 51 per cento. Nello stesso arco di tempo il numero di persone con meno di 18 anni si avvicinerà al miliardo nell'intero continente. Valorizzare questo potenziale costituisce una delle sue maggiori sfide. D'altro canto, l'Africa è il continente che registra il più alto tasso di povertà, una povertà presente in tutte le sue forme e spesso radicata nei meccanismi

di discriminazione basati sul genere, sul reddito o sull'appartenenza a un gruppo etnico, religioso o sociale, che in parte si rafforzano reciprocamente. Le donne e le etnie nomadi del Sahel o del Corno d'Africa ne sono un esempio. La debolezza dei servizi di base – salute, educazione, infrastrutture –, i deficit di democrazia, le violazioni dei diritti umani e la mancanza di solidità istituzionale sono cause importanti di povertà e fragilità. I governi non dispongono dei meccanismi istituzionali necessari a far fronte ai conflitti con gruppi interni armati o influenzati da altri Paesi, perdono dunque credibilità e trascinano il Paese in un circolo vizioso di impoverimento e fragilità. Le catastrofi naturali, dovute spesso alla cattiva gestione delle risorse naturali e alla conseguente perdita di biodiversità, hanno effetti simili. Le epidemie peggiorano la situazione. La Banca africana di sviluppo descrive questi fenomeni come *fattori scatenanti* che portano i Paesi afflitti da molteplici debolezze ad adottare risposte inadeguate che discreditano i governi e aumentano la loro fragilità. Il numero crescente di conflitti armati interni e la difficoltà di venire a capo dell'epidemia di Ebola sono due manifestazioni recenti di questo fenomeno. Spesso la debolezza degli Stati è dovuta anche alla mancanza di volontà e di capacità politica, in un contesto in cui la corruzione indebolisce ulteriormente le istituzioni. I deficit strutturali e la crescente fragilità sono due ragioni che spiegano perché l'Africa non ha raggiunto buona parte degli obiettivi di sviluppo del millennio e attesta i più alti indicatori di discriminazione basati sul genere. Salvo rare eccezioni, i Paesi che hanno ottenuto progressi significativi e duraturi sono quelli più democratici e più aperti agli scambi internazionali economici e politici. I Paesi che non riescono a migliorare i sistemi di governance dispongono di mezzi limitati per far fronte alle sfide future legate ai cambiamenti climatici, in particolare l'aumento della frequenza e della gravità delle siccità, e per garantire la sicurezza alimentare. La gestione integrata delle risorse idriche sarà la chiave per il futuro dell'Africa. Per conseguire progressi nella gestione di queste sfide globali sulla base di solide strategie nazionali occorre un migliore coordinamento regionale e globale tra gli Stati. Anche se esiste già in una certa misura, questo coordinamento non è ancora in grado di produrre effetti positivi significativi sulle condizioni di vita delle popolazioni. L'Africa fa parte delle regioni del mondo con i tassi più bassi di integrazione subregionale in ambito economico, sociale e politico. Ciò ostacola lo sviluppo sostenibile e la stabilità politica e sociale del continente.

Nel corso degli ultimi anni la regione del **Nord Africa** e **Medio Oriente** si è fragilizzata: oggi è contraddistinta da molteplici conflitti visibili e spesso violenti e da un gran numero di conflitti sociali invisibili. La sfida consiste nell'instaurare una cultura politica partecipativa, inclusiva e basata sui principi dello Stato di diritto a vantaggio di tutta la popolazione, in particolare quella femminile. Questo è un presupposto per rispondere a lungo termine ai problemi regionali urgenti come quello della gestione delle risorse idriche in diminuzione per effetto dei cambiamenti climatici corresponsabili della desertificazione o quello delle sfide economiche aggravate dall'instabilità degli ultimi anni (occupazione giovanile, risanamento delle finanze pubbliche, trasformazione del sistema di sovvenzioni o lotta alla corruzione). Inoltre, l'instabilità regionale genera flussi migratori molto importanti non solo nei Paesi della regione ma anche verso l'Europa, compresa la Svizzera. Questi flussi rischiano di aggravarsi a medio termine per effetto dei cambiamenti climatici.

Nel Nord Africa i processi di transizione avanzano a velocità variabili, talvolta progredendo, talvolta regredendo, e non si concluderanno prima della prossima generazione. La Tunisia conosce una transizione democratica promettente che però

resta fragile e deve ancora dimostrare la sua validità di fronte a sfide economiche e sociali non indifferenti. Il Marocco e l'Algeria restano stabili ma attestano deficit importanti in termini di governo partecipativo. In Egitto si è tornati a un governo autoritario che garantisce stabilità a breve termine, ma ha un costo elevato sul piano delle libertà democratiche e del rispetto dei diritti umani. In Libia la ricerca di una soluzione politica è urgente per contrastare l'avanzata dei movimenti estremisti che minaccia la sicurezza dell'intera regione.

Per ora in Medio Oriente non si delinea una soluzione alla crisi siriana e alla destabilizzazione dell'Iraq. Movimenti estremisti occupano parti importanti del territorio e istituiscono strutture di governo alternative in netta contraddizione con i principi consolidati dello Stato di diritto. Quella siriana è la crisi umanitaria più grave del mondo e mette in pericolo la stabilità dell'intera regione e soprattutto del Libano, dove i rifugiati rappresentano più di un quarto della popolazione. I territori palestinesi occupati rimangono una preoccupazione centrale: il conflitto con Israele prosegue con ripetuti scontri armati che precludono le opportunità di sviluppo sociale ed economico a lungo termine per la popolazione.

L'**Asia** è il continente con il maggior numero di persone costrette a vivere al di sotto della soglia di povertà, nonostante la regione sia da anni il motore della crescita economica mondiale e numerosi Stati siano passati dalla categoria di Paese povero a quella di Paese a medio reddito secondo la classificazione CAS. Questo paradosso è dovuto in particolare alla distribuzione poco equa delle ricchezze che talvolta danneggia la necessità di uno sviluppo inclusivo. È però anche la conseguenza dello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e della difficoltà di garantirne un utilizzo sostenibile a medio e lungo termine. Permangono inoltre i deficit a livello di governo inclusivo con maggiore partecipazione della società civile e in fatto di decentramento effettivo che sono responsabili della fragilità di Paesi come il Myanmar e il Nepal e della fragilizzazione di altri, come il Bangladesh. In molti Paesi questa fragilità si traduce anche nella presenza di gruppi armati. Il potenziale di conflitto è esacerbato da politiche di cessione delle terre a grandi investitori stranieri a danno di un numero elevato di piccoli coltivatori, la cui sopravvivenza dipende da questa risorsa fondamentale. Questi fenomeni, sommati alla mancanza di investimenti nell'agricoltura di piccola scala e nella silvicoltura, contribuiscono a perpetuare la povertà rurale in Paesi come la Cambogia e il Laos, dove si attesta a un tasso del 21 rispettivamente del 28 per cento e tocca principalmente i gruppi etnici marginalizzati.

Oltre ai deficit di governance, gran parte della popolazione è esposta regolarmente a grandi catastrofi naturali spesso riconducibili a terremoti e cambiamenti climatici. Gli esempi più recenti sono il terremoto che ha colpito il Nepal nel 2015 e i cicloni che hanno devastato le Filippine, ma gli tsunami del 2004 e del 2011 restano impressi nella memoria collettiva. L'Afghanistan e le regioni confinanti con il Pakistan sono un caso a parte. La povertà che contraddistingue quest'area è il risultato di una lunga storia di conflitti armati che prende origine da dispute locali e dalla complessa interazione con gli interessi geopolitici delle grandi potenze. Il ritiro delle truppe internazionali dall'Afghanistan nel 2014 non ha stabilizzato la situazione.

Nonostante gli sforzi dei governi per ridurre le disuguaglianze rivolgendo un'attenzione crescente alle politiche sociali, in **America latina** le disuguaglianze restano più marcate rispetto alle altre grandi regioni nel mondo. Nella maggioranza dei Paesi partner della cooperazione svizzera, le disuguaglianze sono addirittura aumentate. In generale si può tuttavia affermare che la maggiore inclusione della

popolazione nei processi decisionali, riconducibile alla fine dei regimi militari e all'avvento progressivo di governi democratici, si è via via consolidata. La combinazione di questi fattori ha permesso di ridurre la povertà assoluta nel continente. La sfida principale è che le popolazioni ricadano nella povertà a causa dell'utilizzo non sostenibile delle risorse, che minaccia gli ecosistemi e la loro biodiversità, e delle catastrofi naturali alle quali l'America centrale e i Caraibi sono particolarmente esposti. A questa sfida si aggiungono i rischi legati all'insicurezza e alla violenza attribuibili principalmente alla criminalità organizzata. Occorre consolidare notevolmente il consenso sociale e le strutture statali in modo da permettere alle popolazioni di uscire durevolmente dalla povertà. Sono necessarie sia maggiori opportunità lavorative atte a generare uno sviluppo economico sostenibile perché non fondate unicamente sullo sfruttamento delle risorse naturali sia una struttura economica più diversificata. Per non mettere in pericolo gli altri processi di governance ed evitare di far fallire la lotta alla corruzione si devono inoltre combattere le fonti di reddito illecite.

3.2.5 Conseguenze per la cooperazione allo sviluppo della DSC

Priorità nuove e rafforzate

Considerazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile: la cooperazione allo sviluppo della DSC contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Gli obiettivi, che mirano tra l'altro ad eliminare la povertà estrema, indirizzano l'impegno della DSC a livello multilaterale, sono integrati nelle strategie di cooperazione bilaterale e vengono considerati in sede di attuazione dei programmi globali. Nelle attività condotte nell'ambito del presente credito quadro, la DSC ricorre a vari mezzi per realizzare gli obiettivi, tra cui il rafforzamento delle condizioni quadro e la mobilitazione più efficace delle risorse private e pubbliche a favore dello sviluppo sostenibile.

Impegno maggiore nei contesti fragili: secondo l'OCSE nel 2018 due terzi della popolazione povera, principalmente in Africa, vivrà in contesti fragili, caratterizzati da istituzioni deboli o instabili, in parte da un'assenza sia di volontà politica sia di una politica di sviluppo inclusiva, da un elevato tasso di povertà, da fonti di reddito limitate, da violenza (in particolare contro le donne), da corruzione e da un esercizio arbitrario del potere. Attraverso la cooperazione allo sviluppo la DSC si impegna per ridurre la fragilità di questi contesti, incoraggiare la creazione di istituzioni e strutture proprie dello Stato di diritto e contribuire alla realizzazione dell'obiettivo numero 16 (promuovere società pacifiche che tengono conto delle esigenze di tutta la comunità). Integra il fattore fragilità nei criteri di selezione dei nuovi Paesi prioritari nell'ambito del presente credito quadro e conserva il suo ruolo guida sul piano internazionale nel processo di dialogo multilaterale sulla fragilità.

Presenza rafforzata in Africa: la DSC prevede di rafforzare considerevolmente il suo impegno in Africa, un continente che deve far fronte a numerose sfide quali la riduzione della povertà, i conflitti armati, l'esposizione alle pandemie e alle crisi alimentari e la gestione delle risorse, ad esempio quelle idriche (cfr. n. 3.1.3). La quota di risorse finanziarie che sono destinate all'Africa, incluse l'Africa del Nord et il Medio Oriente, passa da 50 al 55 per cento.

Riduzione delle disuguaglianze e rispetto dei diritti umani: le crescenti disuguaglianze e le discriminazioni politiche, economiche e sociali sono al contempo causa e conseguenza della povertà e contribuiscono ad aumentare il rischio di conflitti, compresi quelli per l'accesso alle risorse naturali, ad esempio alle terre e alla proprietà fondiaria. Per la cooperazione allo sviluppo l'accesso equo alle risorse e ai servizi nonché la partecipazione dei gruppi marginalizzati ai processi decisionali assumono un valore particolare. Consolidando lo Stato di diritto, la società civile e l'accesso alla giustizia, contribuisce a responsabilizzare maggiormente lo Stato nei confronti della popolazione e del Parlamento e a rafforzare la tutela e il rispetto dei diritti umani.

Uguaglianza di genere: introducendo un obiettivo strategico relativo all'uguaglianza di genere, la cooperazione internazionale ha deciso di dare una chiara enfasi a questo tema. La parità di diritti è un fattore chiave dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà. È un tema che la Svizzera promuove attivamente nel dialogo internazionale, segnatamente nell'ambito dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, ovvero per la realizzazione dell'obiettivo numero 5 (uguaglianza di genere). Quest'obiettivo, al quale il presente credito quadro contribuisce in modo particolare attraverso i suoi interventi bilaterali e multilaterali, completa la portata pluridimensionale dell'argomento (cfr. n. 3.3.2.1).

Istruzione di base e formazione professionale: l'impegno della cooperazione allo sviluppo della DSC nel settore dell'istruzione di base e della formazione professionale è rafforzato e contribuisce a realizzare l'obiettivo numero 4 (istruzione inclusiva ed equa) dell'Agenda 2030. In particolare, grazie all'esperienza maturata negli anni con i numerosi progetti che sostiene, la DSC si impegna per intensificare il dialogo tra i partner – specialmente tra governi e rappresentanti del settore privato – al fine di migliorare le condizioni quadro, appoggiandosi anche sulla competenza e la credibilità della Svizzera, in special modo in materia di formazione professionale.

Ambiente e riduzione del rischio di catastrofi: nel campo dell'ambiente verrà posto un accento particolare sulla conservazione delle risorse naturali e degli ecosistemi nonché sulla riduzione del rischio di catastrofi (*Disaster Risk Reduction*, *DRR*). Le attività della DSC contribuiscono al raggiungimento di vari obiettivi di sviluppo sostenibile, tra cui il numero 13 (combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze) e il numero 15 (proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste ecc.). Il Programma globale Mutamento climatico viene esteso per coprire una gamma più ampia di questioni ambientali connesse ad accordi multilaterali. Gli aspetti relativi alla DRR saranno integrati più sistematicamente nei programmi e nei progetti di sviluppo anche a livello globale.

Impegno per la coerenza delle politiche di sviluppo sostenibile: in conformità all'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile e alle strategie elaborate nell'ambito dell'OCSE, la DSC porta avanti il suo impegno a favore della coerenza delle politiche nazionali e internazionali sulla base di priorità tematiche e geografiche definite nel presente credito quadro. Si impegna con vari attori statali e non. In sintonia con la raccomandazione con cui il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE chiede alla Svizzera di tenere sotto costante osservazione le politiche che hanno un impatto sui Paesi in sviluppo, la DSC elabora strumenti di monitoraggio che consentono di valutare i progressi realizzati sul piano della coerenza politica. Nell'ambito dei relativi ed opportuni canali e processi, riferisce regolarmente in merito alle constata-

zioni effettuate, in particolare tramite il rapporto sulla politica estera presentato annualmente al Parlamento.

Collaborazione più intensa con il settore privato: sono state istituite piattaforme operative e di scambio con il settore privato svizzero e internazionale allo scopo di creare alleanze su temi cruciali per lo sviluppo. Consapevole del ruolo fondamentale che queste imprese e il settore privato locale rivestono per la sostenibilità dello sviluppo socioeconomico di un Paese, la DSC intende rafforzare questa collaborazione, in particolare attraverso partenariati pubblico-privati. Questa volontà risponde inoltre all'auspicio formulato dalla Svizzera di coinvolgere maggiormente il settore privato nell'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Tra l'altro, nell'ambito dei suoi progetti, la DSC contribuisce a miglioramenti sistemici per lo sviluppo del settore privato e per i partenariati pubblico-privati. La Svizzera intensifica inoltre il suo impegno nell'ambito del Patto mondiale delle Nazioni Unite (*Global Compact*) in vista di promuovere l'assunzione da parte delle aziende locali e multinazionali, in particolare svizzere, di responsabilità sociali e ambientali.

Mantenimento delle tre modalità di cooperazione e intensificazione delle sinergie

La cooperazione allo sviluppo della DSC contribuisce a superare le sfide descritte nei numeri precedenti attraverso tre canali: garanzia di presenza nei Paesi prioritari o in sottoregioni del Sud, attuazione di programmi globali per far fronte a determinate sfide planetarie (e in particolare per le fasce più povere) e impegno risoluto a livello multilaterale per offrire condizioni quadro favorevoli allo sviluppo sostenibile. In questo contesto la DSC sfrutta le competenze, le conoscenze e la capacità di innovazione svizzere.

Cooperazione bilaterale: attraverso la cooperazione bilaterale la DSC assicura una presenza sul posto e un miglior coordinamento delle sue attività con i Paesi prioritari. Grazie ai vari strumenti e alle modalità di cooperazione allo sviluppo quali la cooperazione tecnica, il sostegno settoriale al bilancio e i finanziamenti congiunti (*basket funding*), completati dal dialogo politico, il contributo allo sviluppo fornito dalla DSC nei Paesi partner è più efficace ed efficiente. Le sue attività bilaterali poggiano su strategie di cooperazione che definiscono gli obiettivi, i temi prioritari, le modalità di aiuto, i partner, la ripartizione dei compiti e la collaborazione con gli altri attori svizzeri ed esteri attivi nel Paese, in particolare con le organizzazioni multilaterali, le ONG e il settore privato.

Cooperazione multilaterale: l'impegno multilaterale della Svizzera contribuisce direttamente al raggiungimento degli obiettivi del presente messaggio. Partecipando agli organi direttivi di varie organizzazioni multilaterali e collaborando con esse nei Paesi partner, la Svizzera esercita un'influenza diretta sull'azione di queste organizzazioni e può far valere le proprie priorità, conferendo loro una portata globale. L'influenza della Svizzera può in tal modo produrre effetti molto più intensi in proporzione ai contributi versati.

Programmi globali: nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016 la DSC ha messo l'accento sulle sfide globali e ha avviato cinque programmi per superarle, anticipando gli sviluppi avviati dai dibattiti sugli obiettivi dell'Agenda 2030. I Programmi globali Mutamenti climatici, Sicurezza alimentare, Iniziative Acqua, Salute e Migrazione continueranno ad avere un ruolo fondamentale per l'attuazione del presente credito quadro. Questi programmi permettono alla

DSC di aumentare la propria influenza sulle politiche globali e regionali grazie all'esperienza maturata nei Paesi del Sud e dell'Est e di valorizzare in tal modo il know-how svizzero.

Vista la complessità crescente delle sfide poste dalla cooperazione internazionale, è indispensabile sfruttare al massimo le sinergie fra le tre modalità di cooperazione. È peraltro necessaria un'azione congiunta con altri strumenti della cooperazione internazionale quali l'aiuto umanitario e l'aiuto alla transizione. La DSC dispone infatti di vari strumenti che può utilizzare separatamente o congiuntamente a seconda del contesto.

Il presente credito quadro comprende anche sinergie con gli altri crediti quadro della cooperazione internazionale, per esempio nell'ambito di competenza della SECO e della Divisione Sicurezza Umana (DSU) del DFAE.

3.3 Orientamenti strategici

La cooperazione allo sviluppo pone la dignità della persona al centro del suo operato. Mira a migliorare le condizioni di vita dei gruppi più vulnerabili e poveri, in particolare dei gruppi discriminati e esclusi, dei disabili, delle minoranze, dei migranti e delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema. La parità di genere assume un ruolo centrale. La DSC concentra il proprio impegno nelle zone rurali che presentano tuttora il tasso più alto di povertà e tiene conto delle dinamiche tra città e campagna e delle nuove forme di povertà che si sviluppano nei contesti urbani per effetto della migrazione interna. Nei Paesi a medio reddito la DSC concentra le attività sulle fasce di popolazione particolarmente povere edesposte ai rischi.

L'impegno previsto dal presente credito quadro è la spinta e l'elemento fondamentale nell'attuazione del messaggio 2017-2020 nella sua integralità, che si concretizza attraverso la presenza nelle regioni e nei Paesi prioritari, il ruolo della Svizzera nei consigli d'amministrazione delle istituzioni finanziarie internazionali e le missioni permanenti presso le Nazioni Unite a New York, Ginevra e Roma, e che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi strategici della cooperazione internazionale per il periodo 2017–2020 (cfr. n. 1.6.2). Tale contributo poggia su un'applicazione rigorosa dei principi dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione sociale, politica, economica ed ambientale e si articola nei sette punti di seguito descritti.

1. Contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale che crei i presupposti per rispondere alle sfide globali

Nell'attuazione del presente credito quadro la DSC si impegna a favore dell'elaborazione di norme e politiche internazionali nel settore dello sviluppo sostenibile, dei mutamenti climatici, delle risorse idriche, della migrazione, della sicurezza alimentare e della sanità. Pone l'accento su una governance internazionale che permetta la partecipazione effettiva dei Paesi in sviluppo, sul miglioramento dell'efficacia e su una maggiore responsabilizzazione delle organizzazioni multilaterali. A tal fine la DSC promuove la collaborazione non solo tra gli Stati, ma anche tra gli attori della cooperazione allo sviluppo (ONG, Nazioni Unite, organizzazioni regionali, istituzioni finanziarie internazionali, G20, settore privato ecc.) operando in complementarietà con la SECO.

2. Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e delle situazioni di fragilità, promuovere la trasformazione dei conflitti

Per contribuire alla realizzazione di quest'obiettivo, la DSC si impegna a ridurre le cause dei conflitti e rafforzare la resilienza delle istituzioni statali. Si adopera in modo sostanziale e a lungo termine nei contesti fragili e caratterizzati da conflitti ed assume un ruolo guida nelle organizzazioni e nelle discussioni multilaterali. Inoltre si attiva per ridurre i rischi di catastrofi naturali. Gli interventi che rientrano in questo credito quadro sono complementari a quelli profusi nell'ambito dei crediti quadro Aiuto umanitario, Corpo svizzero di aiuto umanitario CSA (n. 2) e Misure di promozione della pace e della sicurezza umana (n. 6).

3. Assicurare a tutti un accesso sostenibile alle risorse e ai servizi

L'accesso duraturo a servizi di base di qualità e alle risorse necessarie ad assicurare un reddito sufficiente per una vita dignitosa è un diritto fondamentale e, come tale, dev'essere posto al centro di ogni strategia di aiuto svizzera. A seconda della situazione, le attività possono riguardare l'accesso garantito alle cure mediche, alla terra, all'energia, all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari di base, all'istruzione di base e alla formazione professionale. Questi sistemi di servizi pubblici devono dotarsi di una governance inclusiva incentrata sull'interesse pubblico e sulle persone. Visti i progressi economici compiuti dai Paesi, occorre indirizzare sempre più le attività verso i gruppi di popolazione più vulnerabili e più poveri.

I mandati delle istituzioni multilaterali prioritarie con le quali la Svizzera collabora comprendono peraltro l'accesso ai servizi di base, in primo luogo attraverso un quadro normativo nazionale appropriato, in secondo luogo attraverso la fornitura sussidiaria e temporanea di servizi. La DSC provvede a monitorare la qualità dei suoi aiuti e si impegna affinché tra i due approcci vi sia un processo di apprendimento reciproco.

4. Promuovere una crescita economica sostenibile

La crescita economica inclusiva è uno dei mezzi più efficaci per garantire uno sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà. Il presente credito quadro contribuisce a quest'obiettivo attraverso le attività che favoriscono lo sviluppo del settore privato e il rafforzamento delle capacità economiche dei soggetti poveri e vulnerabili. In tal modo, concorre alla crescita sostenibile dei Paesi partner. Si impegna inoltre ad elaborare strumenti per ridurre ad esempio gli effetti negativi in settori quali lo sfruttamento delle materie prime, i flussi finanziari illeciti o gli investimenti non sostenibili. Queste attività sono complementari alle iniziative descritte nel credito quadro Misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (n. 4).

5. Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni che operano a favore della società e dell'economia

Attraverso la cooperazione bilaterale, l'impegno multilaterale e i programmi globali la DSC ha sempre posto un forte accento sul buongoverno e sostiene tutta una serie di programmi e progetti in settori quali il decentramento, il rafforzamento della società civile, lo Stato di diritto e la lotta alla corruzione e lo sviluppo delle capacità dello Stato nel campo della prevenzione della criminalità. Il buongoverno, tema settoriale e trasversale della cooperazione internazionale, è fondamentale in tutte le attività della DSC. In tutti i contesti in cui interviene –bilaterali, multilaterali o basati

sui programmi globali – attua direttamente programmi e progetti volti a rafforzare la partecipazione, la trasparenza e la responsabilità al fine di garantire uno sviluppo inclusivo. Nella sua dimensione amministrativa, politica e budgetaria, il decentramento è una delle principali linee d'azione della DSC in tal senso.

6. Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

A seconda del contesto, le strategie di cooperazione promuovono i diritti attraverso il rafforzamento del sistema normativo, l'attuazione di politiche settoriali o la promozione del ruolo della società civile o dei media. La promozione dei diritti umani riveste un ruolo importante nella cooperazione allo sviluppo della DSC, i cui interventi sono potenziati dall'azione delle organizzazioni multilaterali consolidando il quadro giuridico e creando un legame con il sistema internazionale di rendicontazione. Le attività della cooperazione allo sviluppo sono complementari a quelle del credito quadro Misure di promozione della pace e della sicurezza umana (n. 6).

7. Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze

In sede di attuazione del presente credito quadro la DSC si impegna a favore dell'uguaglianza di genere e dei diritti delle donne, in particolare di quelle che vivono in contesti fragili, del rafforzamento delle loro capacità economiche, della loro partecipazione politica e della tutela dei loro diritti fondamentali. L'uguaglianza di genere è integrata sistematicamente nelle strategie di cooperazione e nel dialogo con le organizzazioni multilaterali promosso dalla Svizzera. A livello multilaterale la cooperazione svizzera si adopera in particolare a favore dell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 concernenti la parità tra donne e uomini. Inoltre, viene intensificata l'interazione con le istituzioni specializzate come UN Women. Quest'impegno mira a rafforzare le norme esistenti e a sviluppare l'apprendimento condiviso per l'applicazione efficace dei principi dello sviluppo sensibile alle questioni di genere.

3.4 Priorità tematiche e geografiche

Le priorità geografiche e tematiche della DSC sono stabilite in primo luogo in base alla loro pertinenza ai fini della riduzione della povertà e dei rischi globali. Il miglioramento delle condizioni di vita degli individui e il rafforzamento delle istituzioni che offrono loro assistenza sono al centro delle sue preoccupazioni. La DSC rivolge un'attenzione particolare ai soggetti più deboli.

In linea con la strategia di politica estera della Svizzera e alla luce dell'attuale situazione sul fronte della povertà e dei rischi globali, la DSC resta convinta della necessità della propria presenza in tutti i continenti con Paesi in sviluppo. Tuttavia, per ragioni di efficienza nell'impiego delle risorse, fissa priorità geografiche e tematiche basandosi in particolare sull'Agenda 2030 che ha una portata universale e funge da riferimento per le misure di superamento delle sfide attuali che i Paesi sono chiamati ad affrontare individualmente o globalmente.

Per ragioni di efficacia ed efficienza, la DSC prevede di impegnare almeno il 90 per cento dei mezzi finanziari in tre temi per ciascuna regione e Paese prioritario, di cui almeno uno deve corrispondere a una sfida globale (cfr. temi prioritari ai numeri da 3.3.1.1 a 3.3.1.5) Inoltre, in almeno uno dei tre temi la DSC aspira ad assumere un ruolo guida nel dialogo con i governi partner. Questa focalizzazione permette di

rafforzare le sinergie tra i vari strumenti di cui dispone la DSC (cfr. n. 3.1.5). Per ciascun tema e Paese prioritario la DSC mette in campo le proprie competenze e la propria credibilità che risultano dall'esperienza in loco, dalle competenze acquisite e dall'impegno di lunga data.

3.4.1 Temi prioritari

Nelle sue attività tematiche la DSC si impegna ad attuare gli obiettivi dell'Agenda 2030, in particolare nei temi per i quali dispone di competenze riconosciute. Contribuisce al raggiungimento degli obiettivi anche attraverso il suo impegno multilaterale volto a definire un quadro normativo favorevole allo sviluppo.

Per quanto attiene ai temi legati alle sfide globali, il presente credito quadro estende gli sforzi della cooperazione ai seguenti settori: mutamento climatico e ambiente, acqua, sicurezza alimentare, sanità e migrazione. Per quanto riguarda invece i temi legati a sfide specifiche dei Paesi in sviluppo, pone l'accento sull'istruzione e sulla formazione professionale, sulla gestione delle situazioni di fragilità, sull'occupazione e sullo sviluppo economico.

Infine, come nel precedente messaggio, sono mantenuti i due temi «uguaglianza di genere» e «buongoverno» gestiti sia come temi trasversali che settoriali. Pur non essendo considerati trasversali, i due temi ambiente e riduzione del rischio di catastrofi si applicano a una serie di interventi bilaterali e globali e verranno pertanto considerati in modo più approfondito nell'ambito dell'attuazione del presente messaggio.

3.4.1.1 Cambiamenti climatici e ambiente (tema sostenuto da un programma globale)

Esempio 1: **adattamento ai cambiamenti climatici e conservazione della biodiversità**

Nel 2014 in Bolivia la Svizzera è riuscita a migliorare la resilienza ecologica grazie a interventi di rimboschimento e al recupero del suolo su una superficie di 20 000 ettari rafforzando in tal modo l'ecosistema e rallentando la perdita di biodiversità nel Paese. Le misure di adattamento ai cambiamenti climatici e le misure complementari adottate dal governo boliviano hanno consentito di ridurre la deforestazione del 75 per cento tra il 2006 e il 2014. Il miglioramento della resilienza ecologica sostenuto dalla Svizzera ha permesso tra il 2012 e il 2014 la creazione di posti di lavoro, migliorando la situazione e il reddito di circa 30 000 famiglie.

Le sfide poste dai cambiamenti climatici aumentano la povertà e i conflitti e mettono a repentaglio i progressi ottenuti in materia di riduzione della povertà. Le popolazioni più vulnerabili sono quelle già prive di mezzi soprattutto nei Paesi del Sud: proprio per questo hanno poche capacità di adattarsi e resistere ai cambiamenti climatici. Il fatto che l'evoluzione del clima abbia un impatto particolare sui mezzi di sussistenza di queste popolazioni è dovuto anche alla loro dipendenza diretta dalle risorse naturali. Milioni di piccole aziende agricole nel mondo dipendono dalla frequenza delle precipitazioni, che si sta modificando a causa del surriscaldamento.

L'aumento delle temperature causa la scomparsa o la migrazione di specie vegetali e animali verso zone più temperate, alterando lo stile di vita delle popolazioni che ne traevano sostentamento. Il riscaldamento globale comporta inoltre l'innalzamento del livello dei mari e l'aumento della frequenza e della portata delle inondazioni e delle siccità. Le nuove sfide poste dai cambiamenti climatici negli ambiti della sicurezza alimentare, dell'approvvigionamento idrico ed energetico e della salute compromettono lo sviluppo sostenibile. La mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai loro effetti sono prioritari per la cooperazione svizzera. Le misure di mitigazione puntano a ridurre le emissioni di gas serra, mentre l'adattamento ai cambiamenti climatici mira a promuovere le iniziative e le misure volte a ridurre la vulnerabilità dei sistemi naturali e umani agli effetti dei cambiamenti climatici effettivi o attesi. Le misure di mitigazione e di adattamento sono strettamente legate a quelle per la riduzione dei rischi di catastrofi naturali e devono tener conto delle altre sfide per lo sviluppo, quali il buongoverno. Il programma globale Mutamento climatico della DSC promuove lo sviluppo sostenibile a basse emissioni di carbonio, la riduzione delle emissioni legate alla deforestazione e la resilienza delle società, sostenendone i processi di cambiamento e di adattamento. Parallelamente alle misure legate ai cambiamenti climatici, la DSC pone l'accento sulla gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi, compresi quelli forestali e di montagna, che contribuiscono a tutelare la biodiversità. Continua a favorire l'accesso alle energie pulite e l'efficienza energetica e si impegna a favore della gestione degli inquinanti.

Conseguenze sul piano operativo: per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo 13 dell'Agenda 2030 (lotta contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze) il tema dei cambiamenti climatici e quello della protezione dell'ambiente sono trattati non solo da un programma globale, ma anche da numerosi programmi e progetti bilaterali in Africa, Asia e America latina. La rete Cambiamenti climatici e ambiente della DSC, in coordinamento con la rete Riduzione dei rischi di catastrofe, promuove la gestione delle conoscenze e l'integrazione dei cambiamenti climatici e dell'ambiente nei programmi e nei progetti della cooperazione svizzera in generale, ma anche in quelli dei suoi partner.

Nell'ambito della gestione sostenibile delle risorse naturali la DSC intensifica le proprie attività rilevanti anche per la lotta alla povertà, in particolare per quanto concerne la gestione sostenibile delle foreste, delle risorse idriche, del suolo e dell'aria. L'obiettivo è di far sì che queste risorse rimangano disponibili nonostante i numerosi rischi legati al loro sfruttamento eccessivo, al loro inquinamento e all'impatto dei cambiamenti climatici.

In seno all'Amministrazione federale, la DSC collabora a stretto contatto con l'UFAM e la SECO nel quadro della piattaforma sul finanziamento internazionale e sulla cooperazione allo sviluppo nel settore ambientale (PLAFICO), che si occupa dei meccanismi di finanziamento delle convenzioni e della cooperazione bilaterale e multilaterale in materia ambientale e permette un dialogo sui temi legati al rafforzamento della dimensione ambientale. La DSC partecipa inoltre attivamente al dialogo internazionale e collabora intensamente con i partner globali. In particolare, contribuisce a reperire i fondi supplementari necessari per far fronte all'importante fabbisogno di finanziamento delle misure di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici nei Paesi in sviluppo. Fintanto che non saranno disponibili altri mezzi finanziari, garantisce che i fondi per il clima previsti dal presente credito quadro favoriscano lo sviluppo.

3.4.1.2 Sicurezza alimentare e alimentazione (tema sostenuto da un programma globale)

Esempio 2: contributo della Svizzera alla governance fondiaria responsabile in Laos

La Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione delle direttive volontarie per una governance responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra (*Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land*) adottate nel 2012. Da allora, si impegna a livello mondiale, regionale e nazionale affinché le direttive tornino a vantaggio delle popolazioni rurali vulnerabili e marginalizzate. In Laos la DSC sostiene gli sforzi dei partner locali affinché la nuova politica fondiaria, attualmente in discussione, integri il contenuto delle direttive. La Svizzera e i suoi partner hanno incaricato l'Università di Berna di stilare un inventario delle concessioni fondiarie in tutto il Paese. Il rapporto, pubblicato nel 2013, è il primo inventario sistematico di queste pratiche. Serve da base per lo sviluppo della nuova politica fondiaria e ha permesso di sensibilizzare il governo di Vientiane sull'ampiezza del fenomeno, tanto che quest'ultimo ha deciso di sospendere fino a fine 2015 l'attribuzione di concessioni fondiarie per investimenti minerari o per piantagioni di alberi della gomma (hevea) o di eucalipto. L'azione della Svizzera è pertinente anche perché negli ultimi dieci anni in Laos è stato dato in concessione a investitori oltre un milione di ettari di terra, una superficie equivalente a quella utilizzata per la risicoltura.

Da anni la DSC è molto attiva nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare e fa parte dei Paesi donatori che proporzionalmente impegnano la parte più consistente del loro budget per queste tematiche.

La cooperazione allo sviluppo della DSC persegue l'obiettivo di eliminare la fame e la malnutrizione nel mondo (OSS 2, porre fine alla fame e raggiungere la sicurezza alimentare). I piccoli agricoltori vi contribuiscono producendo alimenti nutrienti, aumentando così il proprio reddito e proteggendo l'ambiente. Gli interventi della DSC in questo settore si focalizzano dunque sulle popolazioni che vivono nelle aree rurali, in particolare sulle regioni di montagna dove le aziende agricole sono perlopiù a conduzione familiare e gestite da donne. I diritti di utilizzazione delle terre rappresentano in questo intento un presupposto essenziale per raggiungere questo obiettivo. Lo scopo è migliorare a lungo termine la produzione agricola e le prestazioni connesse. Poiché sono complementari agli interventi della SECO in materia di catene di valore globale, contribuiscono anche a risolvere le sfide legate alla sicurezza alimentare nei contesti urbani e promuovono il consumo sostenibile. La DSC sostiene inoltre la ricerca e l'innovazione nel settore agricolo. A causa della pressione crescente esercitata sui suoli, sulle risorse idriche e sulla vegetazione, l'uso sostenibile delle risorse naturali è indispensabile per la sopravvivenza delle aziende agricole familiari. Sul piano internazionale la cooperazione allo sviluppo della DSC si impegna per l'adozione e l'applicazione di quadri normativi per la governance fondiaria e di altre risorse naturali e contribuisce all'elaborazione di criteri per investimenti responsabili in agricoltura. In special modo i diritti fondiari vengono messi in atto a livello nazionale con la corrispondente urgenza, e con particolare attenzione per i relativi diritti delle donne. In stretta collaborazione con altri Paesi come pure con il settore privato, le ONG e altre istituzioni internazionali pubbliche o private, la DSC partecipa all'implementazione delle «Direttive volontarie per una

governance responsabile dei regimi di proprietà» e dei principi per investimenti responsabili in agricoltura e sistemi alimentari (RAI) condotti dalla Svizzera con successo e adottati ad agosto 2014 a Roma.

Oltre al suo impegno prioritario nel settore dell'agricoltura, la DSC si adopera per combattere le cause dirette della denutrizione e della malnutrizione, tra cui l'impossibilità di accedere a un'alimentazione sana, all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari di base e a un'assistenza medico-sanitaria adeguata. Queste cause complesse richiedono azioni integrate in tutti i settori. Per migliorare l'alimentazione mondiale occorre infatti una maggiore coerenza delle politiche come pure il coordinamento e la cooperazione con altri strumenti e tematiche della DSC, tra cui la sanità o la gestione delle risorse idriche.

La lotta contro l'erosione dei suoli, la protezione della biodiversità in quanto risorsa naturale e pertanto la protezione dell'ambiente sono prioritarie anche nell'impegno della Svizzera sul fronte della sicurezza alimentare. Questo implica in particolare la necessità di lavorare per la sostenibilità della produzione, della conservazione e della ricerca di sementi accessibili alle persone più povere e vulnerabili. Nella lotta contro la desertificazione la DSC è attiva in Paesi quali il Niger, il Mali, il Ciad, il Burkina Faso, la Tanzania, la Mongolia e il Kirghizistan, confrontati con gravi problemi legati alla siccità.

La Svizzera è consapevole del fatto che l'applicazione della Convenzione sulla diversità biologica richiede la mobilitazione di risorse e sostiene la proposta di raddoppiarle entro il 2020 rispetto al periodo 2006–2010. Nei prossimi anni la DSC rafforzerà il suo impegno nelle questioni legate alla biodiversità e contribuirà a realizzare diversi obiettivi dell'Agenda 2030 e altri obiettivi internazionali, tra cui l'utilizzo sostenibile della biodiversità previsto nel Piano strategico per la biodiversità 2011-2020.

Conseguenze sul piano operativo: con l'istituzione, nel 2008, del programma globale Sicurezza alimentare della DSC e di uno scambio regolare tra la DSC e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), la Svizzera ha intensificato il suo contributo nei settori dell'agricoltura, dell'alimentazione e della sicurezza alimentare per rispondere meglio alle sfide strutturali a livello internazionale e globale. La DSC è da tempo un partner affidabile e credibile nel settore e si è profilata sul piano internazionale, tanto da assumere un ruolo attivo in seno al FISA e ad altre organizzazioni delle Nazioni Unite che si occupano di agricoltura e di sicurezza alimentare, tra cui la FAO. La Rete per l'agricoltura e la sicurezza alimentare, che conta 260 membri, promuove la gestione delle conoscenze e lo scambio di buone prassi tra i professionisti del settore.

3.4.1.3 Acqua (tema sostenuto da un programma globale)

Esempio 3: **contributo della Svizzera alla riduzione dei conflitti per l'accesso all'acqua (Medio Oriente, bacino del Tigri)**

Con l'iniziativa «Pace blu» (*Blue peace*) sostenuta dalla DSU e dalla DSC l'acqua diventa uno strumento di promozione della pace. L'accesso all'acqua presenta un forte potenziale di conflittualità in Medio Oriente, dove la crisi idrica si traduce in una minaccia per milioni di individui non solo sul piano della salute pubblica, ma anche su quello dell'ambiente e della sicurezza alimentare. La raccolta di dati e

l'elaborazione di standard assumono quindi un'importanza strategica. Sotto l'egida della Svizzera, nel 2014 è stato raggiunto a Ginevra un accordo tra Iraq e Turchia relativo al bacino del Tigri, che prevede la costruzione di stazioni di misurazione su entrambi i lati della frontiera e l'armonizzazione degli standard. Agli aspetti tecnici si aggiunge un intenso lavoro di sensibilizzazione politica e mediatica per rafforzare il dialogo. Nel 2013 la copertura mediatica regionale dell'iniziativa «Pace blu» e dell'impegno svizzero ha permesso di raggiungere un pubblico di 30 milioni di persone in Medio Oriente. Il concetto di cooperazione che unisce gestione idrica e promozione della pace viene esteso su domanda ad altre regioni del mondo, prime fra tutte le regioni di montagna dell'Asia centrale e dell'Himalaya orientale.

Nel 2010 le Nazioni Unite hanno dichiarato l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici di base un diritto umano fondamentale. Ciò nonostante, circa un miliardo di persone non hanno ancora accesso all'acqua potabile e 2,5 miliardi non dispongono di servizi igienico-sanitari adeguati o ne sono del tutto privi. La gestione sostenibile delle risorse idriche è una delle sfide principali del 21° secolo. Le analisi concordano nell'affermare che nel 2025 almeno la metà della popolazione mondiale sarà confrontata con una penuria di acqua potabile. In India, in Cina e negli Stati Uniti il livello delle falde freatiche cala e in certi periodi dell'anno la portata di alcuni grandi fiumi si riduce drasticamente. Oltre a costituire un problema per le regioni direttamente interessate, la questione della qualità e della quantità delle risorse idriche ha anche un impatto – soprattutto economico – sulle altre regioni del mondo. La cooperazione allo sviluppo della DSC è molto impegnata in quest'ambito: riconosciuta come uno degli attori chiave, ha assunto un ruolo fondamentale nella definizione di obiettivi globali per l'accesso e la gestione sostenibile delle risorse idriche, in particolare dell'obiettivo 6 (garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici per tutti) dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. La DSC e la SECO investono ogni anno circa 200 milioni di franchi in progetti idrici all'estero. Una valutazione indipendente ha evidenziato la pertinenza di questi interventi, che moltiplicano da 3 a 5 volte la creazione di valore aggiunto per le popolazioni, sostenendo da un lato le iniziative che mirano a dare accesso all'acqua potabile al miliardo di persone che ne è ancora privo, in particolare le donne, e puntando dall'altro a migliorare la gestione delle risorse idriche, segnatamente nell'agricoltura (70% del consumo) e nel trattamento delle acque reflue (solo il 20% dei Paesi depurano le acque di scarico).

Le risorse idriche sono utilizzate male o in modo eccessivo. Ne conseguono conflitti o tensioni sociali che rendono difficile l'accesso all'acqua potabile per le persone povere. Il potenziale di violenza e di conflitto legato ai corsi d'acqua e alle falde acquifere transfrontalieri è noto da tempo. La DSC considera l'acqua uno strumento di promozione della pace e ha avviato varie iniziative per una gestione concertata dell'acqua («Pace blu»). La Svizzera sostiene gli sforzi di coordinamento per una gestione ottimale delle risorse idriche transfrontaliere in linea con le esigenze economiche, sociali e ambientali dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Le iniziative di avvocatura condotte negli scorsi anni sono state decisive per l'inclusione del tema della gestione delle acque transfrontaliere nell'Agenda 2030.

Conseguenze sul piano operativo: il tema dell'acqua è oggetto di un programma globale della DSC. La Svizzera è attiva in varie reti internazionali che promuovono l'accesso e la gestione sostenibile delle risorse idriche. È membro fondatore del Consiglio *Water supply and Sanitation*, del Partenariato globale per l'acqua e del *Rural Water Supply Network*. Partecipa inoltre attivamente ai programmi della

Banca mondiale per la gestione dell'acqua e attua vari progetti in partenariato con aziende private svizzere e internazionali. A livello nazionale gestisce una rete molto attiva composta da 210 membri e partecipa allo *Swiss Water Partnership* che raggruppa gli attori svizzeri del settore idrico (aziende private, centri di ricerca, organizzazioni della società civile e enti pubblici).

3.4.1.4 Migrazione (tema sostenuto da un programma globale)

Esempio 4: lavoro dignitoso e maggiore sicurezza per i lavoratori provenienti dallo Sri Lanka

Avviato nel 2003, l'impegno svizzero in Sri Lanka è stato innanzitutto di natura umanitaria dopo la lunga guerra civile e lo tsunami che nel 2004 ha colpito il Paese. La DSC continuerà a svolgere un ruolo importante in Sri Lanka anche dopo la conclusione del programma di aiuto umanitario (fine 2015), in particolare nel settore della migrazione della manodopera. Dal 2010, infatti, vi conduce un progetto destinato a promuovere condizioni più sicure ed eque per i lavoratori migranti impegnandosi in tal modo a migliorare le condizioni quadro giuridiche dei lavoratori migranti nel Vicino e Medio Oriente. Il progetto sostiene organizzazioni della società civile locale che offrono servizi sociali ai lavoratori che migrano in queste regioni e alle loro famiglie rimaste in Sri Lanka. Grazie alle attività promosse dalla DSC, tra febbraio 2014 e settembre 2015 circa 87 000 famiglie hanno potuto prendere la decisione di emigrare con cognizione di causa, dopo essere state informate sui vantaggi e sugli svantaggi della migrazione per motivi di lavoro e su processi di migrazione sicuri.

La migrazione, un aspetto della mobilità delle persone che caratterizza il mondo moderno, è un fenomeno globale che interessa un'ampia fetta della popolazione mondiale. I suoi effetti positivi e negativi influenzano numerosi attori e aspetti dello sviluppo umano e hanno un influsso sulla riduzione della povertà. Il fenomeno della migrazione riguarda anche aspetti quali le disparità, il genere, le libertà individuali e i diritti umani.

L'obiettivo della DSC è di contribuire a creare le condizioni quadro affinché la migrazione sia il risultato di una libera scelta, si svolga in condizioni di sicurezza e regolarità e valorizzi il ruolo dei migranti quali potenziali attori dello sviluppo. La DSC opera in complementarietà e collabora con altri organi dell'Amministrazione federale, il che garantisce un approccio olistico al fenomeno e soluzioni sostenibili globali. Questa strategia coerente incorpora gli aspetti economici, umanitari e di politica dello sviluppo. L'impegno della Svizzera prende le mosse dal fatto che i migranti sono perlopiù integrati nel mercato del lavoro e contribuiscono alla prosperità del loro Paese di residenza e di quello d'origine migliorando nel contempo la propria situazione economica. È quindi necessario garantire condizioni di vita, di lavoro e di assunzione che rispettino i diritti dei migranti. L'appoggio concesso in precedenza a livello di formazione professionale contribuisce a rendere più proficua e positiva l'esperienza dei migranti. A tal fine la DSC si impegna attivamente per instaurare un dialogo tra i Paesi e a livello globale, basato sulle esperienze tratte da programmi concreti realizzati con e per i migranti. I programmi della DSC tengono conto anche delle potenzialità e delle competenze esistenti nelle diaspore. Poiché la

maggioranza dei migranti si impegna già per il proprio Paese d'origine, il miglioramento delle condizioni quadro può moltiplicare gli effetti positivi di questo impegno. Le diaspore possono servire da anello di congiunzione tra i Paesi d'origine e quelli di accoglienza e promuovere lo sviluppo economico.

Conseguenze sul piano operativo: le attività globali della DSC nel settore della migrazione perseguono con coerenza un approccio sistemico: promuovono il dialogo internazionale sulla migrazione nei consessi multilaterali e con la società civile, contribuiscono alla coerenza delle politiche migratorie della Svizzera e influenzano le decisioni adottate a livello multilaterale, ad esempio attraverso l'iniziativa KNOMAD della Banca mondiale o il Forum Globale sulle Migrazioni e lo Sviluppo. In varie regioni (Nord Africa, Medio Oriente, Asia del Sud, Corno d'Africa, Africa occidentale) queste attività sono integrate nella strategia WOGA (*whole of government approach*, approccio integrato a livello nazionale) adottata anche dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), dalla SECO e dalla Divisione Sicurezza Umana (DSU) del DFAE; volte sono realizzate in collaborazione con il settore privato. Sono inoltre discusse e coordinate nell'ambito di gruppi di lavoro interdipartimentali (GIM) tematici e geografici. La rete Migrazione, composta da un centinaio di attori, e una piattaforma delle principali ONG svizzere attive nel settore della migrazione promuovono l'adozione di approcci condivisi e coerenti da parte degli attori dello sviluppo.

Esempio 5: sfollamenti forzati, un problema di dimensioni planetarie

Profughi e sfollati sono diventati il tragico simbolo delle sfide e dei rischi di portata planetaria: dei prolungati conflitti che devastano la Siria o il Corno d'Africa, dei cambiamenti climatici incluso il peggior El Niño dal 1997/98, dell'estremismo violento, delle violazioni dei diritti umani e della persistente fragilità di alcuni Stati. Quando la speranza di un rapido ritorno svanisce e nel Paese di prima accoglienza non si prospetta un futuro migliore, il flusso migratorio prosegue anche in direzione dell'Europa. E qui interviene la Svizzera: la maggiore sistematicità nel combinare interventi umanitari e strumenti di sviluppo punta non solo a garantire protezione e assistenza a rifugiati e sfollati interni, ma anche a fornire alle popolazioni direttamente toccate prospettive a lungo termine. La formazione professionale per i rifugiati, ad esempio, agevola l'accesso al mercato del lavoro locale garantendo loro i mezzi finanziari necessari per provvedere autonomamente al proprio sostentamento. In tale contesto occorre sostenere anche la popolazione locale, per evitare l'insorgere di tensioni e rendere possibile l'integrazione sociale. Al tempo stesso, la cooperazione allo sviluppo deve affrontare le cause della fuga anche a lungo termine, e in abbinamento a iniziative politiche a favore della pace e dei diritti umani. Sotto questo aspetto, l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile può diventare un nuovo quadro di riferimento. Obiettivi quali l'eliminazione della povertà, l'incoraggiamento di una crescita economica sostenibile, la riduzione delle disparità all'interno e tra i Paesi o la promozione di società pacifiche e inclusive possono contribuire a trasformare in avvenire il fenomeno migratorio da una realtà dettata dalla necessità a un movimento basato sulla libera volontà.

3.4.1.5 Salute (tema sostenuto da un programma globale)

Esempio 6: contributo della Svizzera a un'assistenza sanitaria più efficace per promuovere lo sviluppo della pace nel Corno d'Africa

Da cinque anni la Svizzera si impegna per migliorare l'assistenza sanitaria pubblica nel Corno d'Africa, dapprima con aiuti umanitari e poi, dal 2013, con programmi a più lungo termine. Quest'impegno è fondamentale perché contribuisce a consolidare la pace nella regione rafforzando la fiducia nelle istituzioni ufficiali e perché migliora gli indicatori di salute di ampie fasce della popolazione (il tasso mortalità materna e infantile è il più alto al mondo). L'intervento svizzero inizia a portare i suoi frutti in Somalia, dove nel 2014 l'apertura di ambulatori ha permesso ad altre 16 000 persone, tra cui più di 9 000 donne, di accedere alle cure mediche. Grazie alla partecipazione della Svizzera ad una campagna di vaccinazione, è stato possibile evitare una nuova epidemia di poliomielite. Le campagne di vaccinazione permettono di ridurre la mortalità materna e infantile a lungo termine. La Svizzera ha inoltre messo a punto un dispositivo innovativo che combina medicina umana e veterinaria (*One Health*) e permette di proteggere meglio le popolazioni nomadi che vivono ai confini tra l'Etiopia e il Kenya (circa 40 000 persone) contro malattie come la malaria. Queste attività contribuiscono a migliorare la qualità delle cure e l'accesso delle popolazioni (soprattutto donne e bambini) all'assistenza sanitaria, all'acqua potabile e agli alimenti di base.

Nel settore della salute la DSC si impegna in particolare per rafforzare i sistemi sanitari. Insieme ad altri attori dello sviluppo, intende favorire la creazione di meccanismi innovativi di finanziamento e di pagamento dei servizi sanitari per evitare che le spese delle cure facciano cadere le persone più vulnerabili nella povertà più profonda. Il rafforzamento dei sistemi sanitari implica una migliore *governance* e una gestione efficace delle risorse sanitarie, in particolare attraverso la partecipazione degli attori privati e delle comunità locali. La DSC ritiene necessari anche la cooperazione e il coordinamento intersettoriali (acqua, agricoltura, istruzione, ambiente, clima ecc.) allo scopo di influenzare i determinanti della salute.

Un altro settore prioritario della cooperazione svizzera allo sviluppo è la salute sessuale e riproduttiva, un fattore chiave dello sviluppo sanitario, sociale ed economico delle popolazioni. La Svizzera promuove l'autodeterminazione delle donne e incoraggia l'accesso dei giovani all'informazione, alle misure di prevenzione ed a trattamenti adeguati. Questo include il monitoraggio delle gravidanze e dei parti, l'accesso alla contraccezione, alla diagnosi precoce e al trattamento delle infezioni sessualmente trasmissibili, la prevenzione degli aborti praticati in condizioni rischiose o ancora la prevenzione e la lotta contro le violenze sessuali o di genere.

Inoltre la DSC sostiene la prevenzione, il trattamento e la ricerca su malattie trasmissibili quali la malaria, le malattie tropicali trascurate e l'AIDS ma anche su quelle non trasmissibili che pregiudicano lo sviluppo dei Paesi a basso o medio reddito (tumori, diabete, malattie cardiovascolari, respiratorie e mentali). Questo implica l'elaborazione di strategie di promozione della salute, prevenzione, diagnosi e trattamento delle malattie non trasmissibili. Nel caso delle malattie tropicali trascurate e della malaria, occorre sostenere la ricerca di nuovi farmaci, strumenti diagnostici e metodi di prevenzione. Le strategie di promozione della salute si basano su un approccio partecipativo e considerano aspetti multisettoriali quali l'alimentazione, la fornitura affidabile di acqua e il relativo smaltimento e l'educazione alla salute.

Le attività bilaterali e globali della DSC in questo ambito sono completate dal lavoro svolto con le organizzazioni multilaterali quali l'OMS, il Fondo mondiale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM), il Programma delle Nazioni Unite per l'AIDS/HIV (UNAIDS), il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) (cfr. n. 3.4.) ed altre.

Conseguenze sul piano operativo: l'impegno della cooperazione allo sviluppo della DSC nel settore della sanità è sostenuto da un programma globale e si inquadra nella politica estera svizzera in materia di salute, che fissa le priorità tematiche e disciplina la collaborazione tra gli Uffici federali attivi nel settore della salute globale. In media, la cooperazione svizzera stanzia circa 150 milioni di franchi all'anno per il settore della salute. La DSC collabora intensamente con partner bilaterali, organizzazioni multilaterali, istituti di ricerca, ONG internazionali e il settore privato. Si impegna in molti partenariati pubblico-privati e sostiene le piattaforme di scambio tra gli ospedali svizzeri e quelli nei Paesi in sviluppo. Una rete aperta composta da un centinaio di membri, tra cui ONG e istituzioni svizzere, instaura e cura i contatti tra gli attori svizzeri del settore e permette il coordinamento e lo scambio delle attività. Nei Paesi partner la DSC promuove una visione integrata della salute e una pianificazione intersettoriale, soprattutto nei settori dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari, dell'agricoltura e dell'alimentazione.

3.4.1.6 Istruzione primaria e formazione professionale

Con il presente messaggio la cooperazione allo sviluppo della DSC intende rafforzare in modo significativo il suo impegno in materia di istruzione primaria e di formazione professionale raddoppiando gli impegni rispetto al credito quadro 2013-2016. Questi sono due temi prioritari sia nelle strategie di cooperazione geografica che nell'azione a livello globale e multilaterale. Secondo le stime del 2013 in tutto il mondo vi sarebbero 57 milioni di bambini e 69 milioni di adolescenti non scolarizzati. Tra i 650 milioni di bambini scolarizzati, almeno 250 milioni non sanno né leggere, né scrivere né tantomeno contare. Attualmente nel mondo gli analfabeti sono 781 milioni, di cui il 64 per cento donne. Il numero di giovani che non seguono una formazione e non hanno un impiego si attesta a 621 milioni. Questa situazione rappresenta un ostacolo notevole allo sviluppo nei Paesi interessati, in quanto senza istruzione di base e formazione professionale non c'è sviluppo. Per rispondere a queste sfide, la cooperazione allo sviluppo della DSC punta a migliorare l'accesso dei giovani e delle donne a un'istruzione di qualità che includa la questione dello sviluppo sostenibile e che si adatti alla realtà socio-economica e socioculturale delle comunità, tenendo conto in particolare delle lingue parlate localmente. Sostiene il potenziamento di una governance decentralizzata dei sistemi di istruzione e formazione e si impegna inoltre a rafforzare i sistemi educativi sostenendo un'offerta diversificata, sia pubblica che privata, che rafforzi la complementarietà e l'interazione tra istruzione di base e formazione professionale.

Nel campo della formazione professionale la DSC fonda il suo impegno sulla sua pluriennale esperienza nella messa a punto di formazioni professionali accessibili a tutti. A tal fine, provvede a facilitare l'accesso alle offerte di formazione professionale, specialmente per le donne e le ragazze dei gruppi di popolazione vulnerabili. Quest'obiettivo implica un'estensione significativa dell'offerta proposta nei Paesi partner e il ricorso a strutture di insegnamento private. Il modello di formazione

duale svizzero è una fonte di ispirazione, anche se va sempre adeguato al contesto e alla situazione specifica dei Paesi partner. In questo senso tre aspetti sono particolarmente importanti: l'esperienza pratica durante la formazione, il legame con il mercato del lavoro locale e l'intensa collaborazione con il settore privato per definire i profili professionali e le esigenze di certificazione come pure le modalità di finanziamento. Il libero accesso a corsi online permette ad esempio di migliorare lo scambio di conoscenze non solo su tematiche quali la gestione integrata delle risorse idriche ma anche sui metodi di insegnamento. L'accesso all'istruzione di base e alla formazione professionale per tutti presuppone il miglioramento della pertinenza e della qualità delle offerte. Un metro per verificare almeno in parte l'efficacia di questi due fattori è la possibilità per i partecipanti di trovare un impiego e di conseguire un reddito che permette loro di uscire dalla povertà. La capacità della Svizzera di garantire a tutti un'istruzione di base di qualità rappresenta un vantaggio importante, oltre che un modello. Il nostro Paese ha sviluppato approcci innovativi per rispondere a bisogni molto diversi e per soddisfare l'esigenza di equità, in particolare con la creazione di corsi passerella. Inoltre vanta un know-how che può tornare utile alla comunità internazionale e ai Paesi in sviluppo, i cui sistemi educativi devono rispondere a una sfida sia qualitativa che quantitativa.

Conseguenze sul piano operativo: la priorità attribuita al tema dell'istruzione, che copre l'istruzione di base e la formazione professionale, esige un approccio più ampio che permetterà alla Svizzera di profilarsi a livello internazionale e di rafforzare il proprio impegno a livello bilaterale, le sue capacità e i contatti con i portatori del sapere e della conoscenza in Svizzera. L'esperienza della Svizzera per quanto concerne l'integrazione tra istruzione di base (compresa l'alfabetizzazione degli adulti) e formazione professionale costituisce una risorsa che dev'essere valorizzata tanto sul piano tecnico quanto su quello politico. La DSC rafforzerà i partenariati che puntano a sviluppare strutture educative e formative di tipo classico o alternativo e a creare passerelle tra di esse. Parallelamente, porterà avanti il suo impegno nel dialogo politico a vari livelli (locale, nazionale, regionale e globale) per migliorare la coerenza dei suoi interventi. A livello multilaterale, per esempio, la DSC collabora strettamente con il Partenariato globale per l'educazione (GPE), l'UNICEF e l'UNESCO, l'UIL, la Banca mondiale e le altre istituzioni finanziarie attive in questo settore. Le unità dell'Amministrazione federale attive nella cooperazione internazionale sulla formazione professionale (SECO, SEFRI, DFAE, SEM) hanno elaborato un rapporto strategico comune che funge da riferimento per le attività future e migliora l'efficacia degli interventi.

3.4.1.7 Occupazione e sviluppo economico

La crescita economica è una condizione indispensabile per conseguire uno sviluppo sostenibile e ridurre la povertà. Il settore privato, in particolare le micro, piccole e medie imprese, svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo economico e sociale di un Paese. Offrono infatti più del 90 per cento dei posti di lavoro nei Paesi in sviluppo, contribuiscono direttamente alla crescita e permettono agli Stati di percepire entrate fiscali. Il ruolo della cooperazione allo sviluppo è di sostenere il settore privato e di contribuire a fare in modo che i Paesi in sviluppo possano beneficiare di condizioni quadro stabili e favorevoli e di mercati e istituzioni ben funzionanti. Anziché intervenire direttamente, la DSC punta su un approccio sistemico basato sulla promozione del settore privato e sul riconoscimento delle sfide particolari poste

dalla condizione femminile. Oltre a promuovere la formazione professionale (cfr. di seguito), si impegna ad eliminare gli ostacoli all'attività economica nel settore informale, rafforzare le capacità nel settore pubblico, sviluppare un dialogo integrato tra quest'ultimo e il settore privato e promuovere un settore finanziario inclusivo. Quest'approccio offre non solo soluzioni per ridurre la povertà, ma anche reali opportunità di crescita sostenibile per l'economia mondiale ed è pertanto complementare al sostegno della SECO.

Concentrando le sue attività a livello locale e regionale, la DSC vuole contribuire direttamente alla riduzione della povertà dei piccoli produttori, in particolare nel settore agricolo, e permettere loro di posizionarsi meglio nelle filiere produttive locali e regionali. A tal fine, incoraggia lo sviluppo di catene di valore forti, con l'obiettivo di sfruttare in modo ottimale le opportunità di diversificazione dei prodotti e dei mercati a beneficio dei poveri (M4P). La DSC sostiene inoltre i processi partecipativi a livello regionale che coinvolgono lo Stato, il settore privato e la società civile.

Per quanto riguarda i servizi finanziari, la DSC si impegna affinché vadano a vantaggio delle famiglie povere, delle piccole imprese e degli agricoltori. Il 90 per cento della popolazione povera delle zone rurali, infatti, non ha accesso a servizi finanziari formali. La DSC sostiene una serie di attività legate alla microfinanza, ossia l'offerta di servizi finanziari per le famiglie povere (in particolare le donne) e le microimprese, e si impegna a fare in modo che le micro, piccole e medie imprese possano accedere a un'offerta più ampia e diversificata di servizi finanziari. Infine, con i sui programmi e progetti promuove l'*inclusione finanziaria*, favorendo l'equilibrio tra gli obiettivi sociali ed economici delle istituzioni finanziarie.

Esempio 7: contributo della Svizzera all'occupazione e allo sviluppo economico regionale in Bangladesh

Il programma svizzero *Katalyst*, lanciato nel 2004, è diventato un importante strumento di lotta contro la povertà in Bangladesh. Aiuta le popolazioni svantaggiate a creare piccole imprese e incoraggia una forte diversificazione nei settori dell'artigianato e dell'agricoltura. Negli ultimi dieci anni, il programma ha permesso a 1,3 milioni di persone di generare un reddito complementare di circa 200 dollari all'anno. Nel 2014 *Katalyst* è stato premiato dall'OCSE per l'originalità con cui promuove il settore privato. Parallelamente, il programma ha sviluppato l'offerta di formazione professionale nel Paese: nel solo 2014, 42 000 persone, di cui il 40 per cento donne, hanno potuto migliorare il proprio reddito e tenore di vita grazie al programma nazionale di formazione professionale sostenuto dalla Svizzera e il 60 per cento di esse è riuscito a creare una piccola impresa. L'adesione del settore privato – in particolare di quello tessile – al principio della responsabilità sociale permette alle popolazioni povere, ma meglio formate, di ottenere più spesso condizioni di lavoro dignitose e un reddito più elevato. La Svizzera si avvale del dialogo politico per influenzare il quadro normativo e ottenere condizioni di lavoro più dignitose per i lavoratori migranti bengalesi nei Paesi del Golfo.

Conseguenze sul piano operativo: a livello bilaterale la creazione di impieghi è una priorità in tutti i Paesi prioritari in cui la DSC opera. A livello globale i programmi si focalizzano sulle condizioni di lavoro dei migranti, sullo sviluppo di servizi assicurativi e finanziari globali per la gestione sostenibile delle risorse naturali (acqua,

suolo, foreste ecc.), la produzione alimentare e i trasferimenti finanziari (rimesse). A livello multilaterale, la DSC collabora strettamente con la Banca mondiale, l'UNDP e il Fondo delle Nazioni Unite per il finanziamento dell'attrezzatura-capitale (UNCDF) per mettere a punto un quadro normativo globale favorevole alla creazione di posti di lavoro e all'aumento dei redditi. Una rete di oltre 400 attori gestisce le conoscenze in questo settore e permette lo scambio di esperienze maturate in contesti diversi. Un piccolo numero di progetti specifici promuove l'apprendimento e i partenariati su questo tema.

3.4.1.8 Sviluppo della pace, prevenzione dei confitti e promozione dei diritti umani

Un numero elevato di Paesi partner della cooperazione allo sviluppo sono considerati fragili. Secondo l'OCSE, «*uno Stato è fragile quando il governo e le autorità statali non hanno i mezzi e/o la volontà politica di garantire la sicurezza e la protezione dei cittadini, di gestire efficacemente gli affari pubblici e lottare contro la povertà*». I Paesi e i contesti fragili sono caratterizzati dalla perdita di legittimità dello Stato e dall'assenza di rapporti reciproci costruttivi tra lo Stato e la società. La DSC considera che la fragilità vada oltre la debolezza delle strutture statali che caratterizza la maggioranza dei Paesi partner e si impegna a combatterne le cause. Spesso le situazioni di fragilità sono determinate dalla marginalizzazione economica, sociale e politica, in particolare delle donne e delle ragazze, da conflitti etnici, dall'assenza di uno Stato di diritto, dall'impunità e dall'abuso di potere come pure dalla mancanza di prospettive. La DSC contribuisce in misura significativa a ridurre queste cause, in particolare attraverso la promozione del rispetto dei diritti umani.

A livello internazionale, la DSC partecipa attivamente al dialogo sullo sviluppo della pace e sul potenziamento istituzionale (IDPS) e ha contribuito ampiamente alla conclusione del *New Deal* per l'impegno negli Stati fragili, un accordo concluso tra i Paesi fragili o interessati da conflitti e i loro partner internazionali volto a cambiare le politiche e le prassi di intervento. Sottoscrivendolo, la Svizzera si è impegnata a promuovere accordi politici inclusivi e la risoluzione dei conflitti, instaurare e rafforzare la sicurezza umana, rimediare alle ingiustizie e potenziare l'accesso delle persone alla giustizia, creare occupazione, migliorare le basi di sostentamento, gestire i redditi e rafforzare le capacità di fornire servizi in modo responsabile e equo. In vista di trasporre i risultati dei suoi investimenti a un livello più globale, la DSC collabora strettamente con varie organizzazioni multilaterali quali l'UNDP, l'UN Women e la Banca mondiale.

La DSC contribuisce ad esempio allo sviluppo della pace e al rispetto dei diritti umani concentrandosi sui fattori determinanti della fragilità e della disuguaglianza attraverso programmi nel settore della governance, della gestione delle risorse naturali, della parità di genere o dell'infrastruttura e della formazione. Operando in complementarietà con la DSU, concorre anche a rafforzare la società civile che svolge un ruolo fondamentale nel favorire la responsabilità (*accountability*) in materia di diritti umani. Per quanto riguarda la sicurezza delle persone, la cooperazione allo sviluppo della DSC considera che il miglioramento della sicurezza, in particolare di quella delle popolazioni che vivono in contesti fragili, è fondamentale per il loro sviluppo. È quindi primordiale promuovere il buongoverno, le capacità statali di lotta alla criminalità e alla corruzione e un approccio sensibile alle questio-

ni di genere per mezzo di progetti e programmi specifici volti a prevenire la violenza e integrare il tema trasversalmente in tutte le attività.

Conseguenze sul piano operativo: approvando il *New Deal* nel 2011, la Svizzera si è impegnata chiaramente a ridurre la fragilità e i conflitti. Ciò presuppone un coordinamento non solo in seno all'Amministrazione federale e con le ONG svizzere, ma anche con i governi, gli altri finanziatori e la società civile nei Paesi partner, che viene assicurato da una rete composta da oltre 100 attori. In questo modo si garantisce che nella definizione delle strategie della cooperazione svizzera si prevedano maggiori sforzi per risolvere i conflitti e far uscire i Paesi partner dalla situazione di fragilità. In tal senso assumono particolare importanza i principi della gestione sensibile ai conflitti e l'approccio basato sui diritti umani.

3.4.2 Temi sia settoriali che trasversali

3.4.2.1 Uguaglianza di genere

La DSC considera l'uguaglianza tra donne e uomini un tema trasversale e lo integra in modo coerente nei suoi programmi di sviluppo. L'eliminazione delle discriminazioni di genere è infatti un obiettivo dello sviluppo, oltre che un requisito. In sede di definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), la Svizzera ha quindi sostenuto l'obiettivo specifico dell'uguaglianza di genere come anche l'integrazione di indicatori di genere negli altri obiettivi. Nell'ambito del presente credito quadro e per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di efficacia 7, la DSC applica il *gender mainstreaming* e integra la prospettiva di genere in modo trasversale e settoriale nei programmi. Sostiene inoltre progetti volti a compensare le disuguaglianze specifiche laddove queste sono rilevanti e favorisce cambiamenti di tipo istituzionale. Attraverso i suoi programmi e progetti promuove l'uguaglianza tra donne e uomini nei Paesi partner tenendo conto delle specificità socioculturali. La cooperazione allo sviluppo sostiene anche le organizzazioni multilaterali e altri *think tank* o istituzioni locali che perseguono obiettivi simili, affinché promuovano e integrino l'analisi differenziata dei bisogni specifici delle donne e degli uomini nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti. Con un monitoraggio specifico si rilevano le attività volte a promuovere l'uguaglianza di genere per poter documentare il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Sulla base della posizione assunta dalla Svizzera nell'ambito della definizione degli OSS sull'uguaglianza di genere, la DSC intende porre un accento particolare sulla protezione dei diritti delle donne e la prevenzione della violenza di genere, in particolare nell'ambito di conflitti o nei contesti postbellici, sul rafforzamento della situazione economica delle donne attraverso l'accesso facilitato alle risorse naturali, all'istruzione di base, alla formazione professionale e alle fonti di reddito come pure sulla maggiore partecipazione femminile ai processi decisionali. Questo implica in particolare il rafforzamento delle competenze per permettere alle donne di esprimersi meglio e difendere le politiche favorevoli all'uguaglianza di genere in tutti i settori politici e sociali. La DSC si adopera a favore del riconoscimento e della valorizzazione del lavoro domestico e familiare non retribuito approntando infrastrutture e servizi pubblici, rafforzando la sicurezza sociale e promuovendo la condivisione delle responsabilità per queste forme di lavoro.

3.4.2.2 Governance

Il buongoverno riveste un'importanza fondamentale in tutte le attività della DSC, sia nei settori di intervento nei Paesi partner, sia a livello regionale e globale. Inoltre in numerosi Paesi partner la governance è considerata un settore d'attività a sé stante che combina da un lato azioni specifiche in ambiti quali la democratizzazione, il decentramento e la governance locale , la promozione di processi politici inclusivi e dello Stato di diritto incluso l'accesso alla giustizia e dall'altro programmi settoriali con una forte componente di governance quali i programmi in materia di gestione delle risorse idriche e dei servizi igienico-sanitari a livello municipale e rurale, di istruzione o di costruzione e gestione di infrastrutture economiche locali. La governance mira sempre ad ottenere un effetto sistemico sostenibile su scala nazionale secondo un approccio basato sui diritti, anche se la scelta degli approcci varia notevolmente in funzione dei contesti. L'analisi della governance permette di stabilire il giusto equilibrio tra sostegno ai governi centrali o a quelli municipali e tra sostegno a processi politici o a temi più specifici quali la riduzione della violenza contro le donne o la governance settoriale nel settore idrico.

La cooperazione allo sviluppo della DSC promuove la partecipazione, la trasparenza e la responsabilità, la parità di trattamento e la non discriminazione, così come l'efficacia dei suoi interventi e dei partner con i quali collabora. Questi principi devono applicarsi a tutti i settori di intervento (sanità, istruzione, gestione delle risorse naturali ecc.). Il decentramento delle decisioni politiche e della gestione amministrativa e finanziaria è una strategia fondamentale della DSC attuata in numerosi Paesi partner. La DSC sostiene il rafforzamento della società civile affinché questa partecipi attivamente ai processi politici e chieda allo Stato e alle autorità di rendere conto del proprio operato. Con la sua azione la DSC mira dunque a spezzare il circolo vizioso della discriminazione, della disuguaglianza, dell'esclusione, della povertà e dell'impotenza. L'obiettivo di questa politica è di permettere ai soggetti più vulnerabili e più poveri di partecipare alla vita sociale e politica e di accedere all'uguaglianza dei diritti sul piano internazionale, affinché possano trarre vantaggio dalle potenzialità offerte dalla globalizzazione. La DSC contribuisce anche attivamente alla riduzione della corruzione affrontando questa problematica in modo trasversale in tutti i suoi interventi e impegnandosi a fare in modo che gli averi di provenienza illecita siano restituiti. Pone segnatamente l'accento sul rafforzamento della governance in materia di sicurezza alimentare, per esempio attraverso piattaforme multiattoriali. Inoltre, promuove sforzi particolari affinché le donne, i giovani e le minoranze partecipino alla vita sociale e siano integrati nella società, aspetto fondamentale della governance.

In considerazione dell'interdipendenza crescente tra i Paesi, dell'internazionalizzazione delle sfide globali (cambiamenti climatici, pandemie, sicurezza alimentare, risorse idriche, flussi migratori) e dell'emergenza di nuove potenze, la DSC si impegna per creare un quadro istituzionale forte e valido a tutti i livelli (da quello locale a quello mondiale) con istituzioni influenti. A tal fine, fa leva sulle politiche che affrontano queste sfide promuovendo una governance globale per lo sviluppo.

3.4.3 Priorità geografiche

3.4.3.1 Criteri di selezione dei Paesi partner

In conformità alla strategia di politica estera della Svizzera, la cooperazione allo sviluppo della DSC è presente in molti Paesi e contesti. La maggior parte dei Paesi prioritari rientra nel gruppo di quelli meno avanzati. La DSC assicura una presenza sufficiente sul terreno (personale) e garantisce ai partner locali la continuità e la prevedibilità dei contributi che versa. Provvede al coordinamento con altri finanziatori e assume per quanto possibile un ruolo di responsabilità nei gruppi di coordinamento. Si adopera inoltre per fornire a ciascun Paese o regione partner un volume di contributi che permetta di conseguire effetti sistemici duraturi. Per questo motivo, in un periodo oggetto di un messaggio vengono aggiunti o rimossi al massimo due o tre Paesi o regioni alla lista dei Paesi prioritari, che viene rivista e aggiornata in base ai criteri indicati di seguito.

La cooperazione svizzera **si impegna** in un nuovo Paese o in una nuova regione se la maggior parte dei criteri seguenti è soddisfatta:

- il Paese ha un elevato tasso di povertà nelle sue varie forme;
- il Paese è considerato fragile;
- il Paese è disposto a dialogare e a riformare le sue politiche pubbliche;
- il Paese si trova in Africa o in Medio Oriente;
- la cooperazione è interessante per la politica estera e per la politica di sviluppo svizzere;
- la cooperazione in un ambito tematico particolare permette di esercitare un influsso mirato di portata globale sulla politica internazionale e di partecipare alla negoziazione di regole valide a livello mondiale;
- la presenza di altri finanziatori è limitata.

La cooperazione **si ritira** da un Paese alle seguenti condizioni:

- il Paese dispone di risorse proprie e di capacità sufficienti;
- il Paese attua solide politiche di riduzione della povertà e registra un miglioramento costante del suo indice di sviluppo umano;
- la *governance* è relativamente stabile, e
- gli investimenti pubblici facilitano quelli privati, o
- il Paese non necessita più del sostegno della cooperazione svizzera.

Poiché i processi di impegno – e soprattutto quelli di ritiro – sono politicamente molto sensibili, è fondamentale un buon coordinamento con gli altri attori dello sviluppo.

Un aspetto particolarmente importante in questo senso è l'interazione tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo a lungo termine. L'esperienza insegna che il passaggio lineare da uno strumento all'altro è spesso impossibile. In particolare nelle situazioni in cui vi è una crisi multidimensionale e di lunga durata, la presenza parallela e complementare prolungata dei due strumenti è spesso necessaria. È il caso della regione del Corno d'Africa, di quella dei Grandi Laghi, di Haiti e del Sahel, dove le strategie sono definite congiuntamente e pongono un'enfasi particolare sulle sinergie tra i due strumenti, ad esempio attraverso l'intervento negli stessi settori e negli stessi spazi geografici.

Sulla base di questi fattori nel periodo 2017-2020 la DSC intende concentrare le sue attività sui 21 Paesi e regioni seguenti:

Tabella 1: regioni e Paesi prioritari della cooperazione bilaterale

Africa subsahariana	**Asia**
Benin	Bangladesh
Burkina Faso	Nepal
Mali	Mongolia
Mozambico	Myanmar
Niger	Mekong *(Cambogia, Laos)*
Tanzania	Hindukush *(Afghanistan, Pakistan)*
Ciad	
Corno d'Africa *(Etiopia, Kenia, Somalia)*	**America latina e Caraibi**:
Africa australe *(Zimbabwe, Malawi, Zambia, Lesotho, Swaziland)*	Bolivia
Regione dei Grandi Laghi *(Burundi, Repubblica democratica del Congo RDC, Ruanda)*	Haiti
	Cuba
Nord Africa e Medio Oriente	America centrale *(Honduras, Nicaragua)*
Regione del Nord Africa e Medio Oriente	
(Egitto, Tunisia, Territori palestinesi occupati (TPO), eventualmente Siria)	

Sette dei 21 programmi bilaterali hanno carattere regionale. Quest'approccio è determinato da quattro fattori principali: 1) le sfide globali e regionali (p. es. la gestione dei conflitti, la sicurezza alimentare, le risorse idriche, la sanità in Africa, la governance fondiaria in Asia, la migrazione in Medio Oriente e in Nord Africa, i cambiamenti climatici in America latina e in Asia) devono essere affrontate e risolte a livello regionale adottando una visione transfrontaliera; 2) l'esistenza di organizzazioni regionali supportate dalla DSC, come l'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (ASEAN), l'Unione africana o la Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC), è un prerequisito importante in quanto il carattere regionale di determinati programmi permette alla cooperazione allo sviluppo svizzera di esercitare un'influenza mirata sulla politica internazionale facendo leva sulle organizzazioni regionali con cui collabora e di partecipare alla negoziazione di regolamentazioni valide a livello mondiale; 3) l'approccio regionale è basato su una visione transfrontaliera che permette da un lato una certa flessibilità per poter intervenire in nuovi Paesi prioritari e dall'altro una gestione e una riduzione più efficiente dei rischi; la DSC provvede affinché il numero di regioni e Paesi prioritari resti gestibile a fronte dei rischi operativi indotti dalla fragilità dei contesti; 4) l'analisi approfondita e congiunta del contesto è fondamentale nella decisione di adottare un approccio regionale.

3.4.3.2 Africa subsahariana

(50% del volume di impegni)

L'intervento della DSC nell'Africa subsahariana copre sei Paesi e cinque sottoregioni e mira a valorizzare le potenzialità del continente africano, in particolare dei giovani, e a raccogliere le grandi sfide che la regione deve affrontare in termini di riduzione della povertà. Entro il 2020 la DSC aumenterà progressivamente il volume degli impegni destinati all'Africa rispetto al credito quadro precedente. Nei limiti dei mezzi finanziari disponibili, la DSC valuterà se estendere il suo intervento a un altro Paese o a un'altra sottoregione. L'impegno regionale poggia sul fatto che nelle regioni interessate i due criteri applicati per decidere l'adozione di un approccio regionale sono adempiuti in misura variabile, anche se quello della gestione dei rischi è presente soprattutto nella regione dei Grandi Laghi e in quella del Corno d'Africa.

Per ridurre la povertà in tutte le sue dimensioni occorre una migliore governance basata su un decentramento efficace e istituzioni responsabili. Per questo la DSC pone un accento particolare sulla governance, adeguando le priorità alla situazione particolare di ciascun Paese. Saranno possibili azioni d'aiuto per promuovere i diritti politici, il decentramento e l'accesso ai servizi igienico-sanitari, all'acqua e a un'alimentazione sufficiente e sana. I pilastri su cui poggia l'integrazione dei giovani nei processi produttivi e nella società in generale sono l'istruzione di base e la formazione professionale, con un'enfasi particolare sugli aspetti di genere e sull'inclusione sociale dei gruppi marginalizzati. I programmi finalizzati al reinserimento dei giovani che hanno lasciato la scuola per un certo periodo sono molto importanti ai fini dell'inclusione sociale. Nell'80 per cento delle strategie di cooperazione la creazione di impieghi e di reddito, soprattutto nell'agricoltura familiare e nei settori connessi, ha un posto di rilievo ed è rafforzata dalla promozione di un'agricoltura sostenibile in grado di produrre alimenti sani e di cogliere le opportunità offerte dal mercato per i prodotti di base e quelli a forte valore aggiunto. Si tratterà di sfruttare maggiormente le sinergie tra lo sviluppo rurale e quello delle città secondarie e della loro infrastruttura economica. La presenza dei programmi globali in Africa verrà potenziata, in particolare attraverso un migliore coordinamento tra i progetti pilota lanciati nel periodo coperto dal precedente messaggio e i programmi per Paese e attraverso la valorizzazione del potenziale sinergico con gli attori multilaterali, in particolare con la Banca africana di sviluppo. Laddove pertinenti verranno promosse anche iniziative di portata continentale, ad esempio nel campo della sicurezza alimentare. L'impegno dell'aiuto umanitario della DSC in Africa, basato su un approccio flessibile che si appoggia in primo luogo sulle rappresentanze svizzere in loco e che include la cooperazione internazionale, è una caratteristica della presenza svizzera e permette di instaurare un nesso tra aiuto d'urgenza e aiuto a lungo termine grazie a meccanismi congiunti di analisi e di pianificazione.

Esempio 8: contributo della Svizzera per migliorare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari in Africa occidentale

Le attività svolte nel 2014 dalla Svizzera in numerosi villaggi del Niger e del Burkina Faso hanno permesso di migliorare sensibilmente le condizioni igieniche e l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari di base, contribuendo ad arginare le malattie e le epidemie tra le popolazioni povere. In Niger l'installazione

di pompe ha facilitato l'accesso all'acqua potabile a 84 000 persone, in maggioranza donne. Grazie all'aiuto svizzero, nel Burkina Faso 25 000 persone beneficiano di un migliore approvvigionamento di acqua potabile. Gli interventi in tal senso proseguono e hanno un impatto considerevole sulla vita quotidiana delle donne, che non devono più percorrere enormi distanze per andare a prendere l'acqua e hanno più tempo da dedicare ai figli e ai lavori domestici. Molte ne approfittano per coltivare e vendere prodotti agricoli e riescono così a procurarsi un piccolo reddito. Condividendo l'esperienza pratica e il know-how accumulati con il resto della comunità internazionale, la Svizzera è riuscita nell'intento di integrare la gestione delle risorse idriche nei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.

Il sostegno della DSC si concentra sull'attuazione delle strategie di riduzione della povertà formulate dai governi nazionali e promosse dalla comunità internazionale, come è il caso in Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tanzania e Mozambico. Nel limite del possibile quest'approccio viene applicato anche nei Paesi in cui vengono attuati programmi regionali. Queste strategie permettono di costruire un dialogo strutturato di lungo respiro tra i partner dello sviluppo e di coordinare l'aiuto in base ai principi di Busan e sono uno dei pilastri delle strategie adottate dalla cooperazione svizzera allo sviluppo, di cui oltre il 70 per cento includerà in futuro contributi stanziati nell'ambito di vari crediti quadro, misure di politica economica e commerciale della SECO e misure di promozione della pace e dei diritti umani della DSU.

Poiché il bisogno di una maggiore collaborazione regionale si manifesta sia a livello politico che a livello settoriale, la cooperazione allo sviluppo della DSC si impegna in particolare a collaborare con organizzazioni regionali quali la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC), la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS/CEDEAO) e l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) nel Corno d'Africa. Se da un lato i problemi del continente africano in fatto di governance ed efficacia non possono essere risolti esclusivamente dalle organizzazioni regionali, dall'altro esperienze recenti hanno mostrato chiaramente i benefici potenziali di queste strutture. In Africa australe la DSC sosterrà la SADC nella promozione dei diritti umani (p. es. nell'ambito dei processi elettorali) e nella formulazione di politiche economiche e di politiche pubbliche coordinate in materia di sanità e agricoltura. I governi della regione riconoscono pienamente il ruolo della Svizzera quale attore chiave per lo sviluppo di questi settori. La Svizzera, ad esempio, conduce da tempo il dialogo politico tra i Paesi donatori per migliorare il sistema sanitario in Tanzania e in Mozambico. In Africa occidentale l'ECOWAS sarà un partner importante nel lento ma progressivo processo di integrazione economica e nell'elaborazione di politiche migratorie che rispettano i diritti umani e valorizzano il potenziale che la mobilità può avere per lo sviluppo economico e sociale. Il sostegno fornito all'IGAD mira a sviluppare una piattaforma di discussione tra i governi del Corno d'Africa in materia di politica dell'acqua e di politica fondiaria come anche su temi legati alla sicurezza e alla migrazione. Anche se nella regione dei Grandi Laghi la dinamica regionale è meno avanzata a livello istituzionale, la Svizzera intende promuovere gli sviluppi positivi quali il passaggio agevolato delle frontiere per le persone. A tal fine favorisce i processi di apprendimento tra i vari programmi nei diversi settori, in particolare in materia di sostegno alla società civile nel dialogo con le autorità, sostegno psicosociale alle donne vittime di violenze nelle aree di conflitto e nell'ambito del diritto fondiario.

Tutte le strategie di cooperazione in Africa utilizzano gli strumenti volti a rafforzare gli Stati fragili adeguandoli al contesto specifico. Uno dei compiti principali delle

rappresentanze svizzere all'estero è di creare sinergie tra gli strumenti di cooperazione internazionale e tra quest'ultima e altri ambiti della politica estera svizzera. Visti i rischi ai quali la regione è esposta e il suo attuale profilo di povertà, la presenza dei programmi globali e dell'aiuto umanitario e l'impegno della DSU e della SEM per la protezione degli sfollati assumono un'importanza particolare e completano la cooperazione bilaterale e multilaterale.

3.4.3.3 Africa del Nord e Medio Oriente

(5% del credito d'impegno)

Lo sviluppo sostenibile della regione del Medio Oriente e dell'Africa del Nord e nei Paesi partner della cooperazione svizzera (Libano, Siria, TPO, Egitto e Tunisia, eventualmente la Siria) riveste un grande interesse politico, economico e sociale per la Svizzera soprattutto a causa della prossimità geografica e dei forti legami economici, sociali e culturali. Da parte loro, gli attori politici della regione considerano la Svizzera un partner strategico importante, in particolare per il suo impegno a favore della democratizzazione, il decentramento e lo sviluppo della governance locale.

La DSC intende impegnarsi maggiormente nella regione con vari strumenti di cooperazione. Il suo obiettivo è di contribuire a stabilizzarla sostenendo una riconciliazione politica e sociale che sia partecipativa e inclusiva, che comprenda cioè anche le fasce di popolazione più povere e marginalizzate. Nel periodo del credito quadro 2017–2020 potenzierà la sua presenza nella regione aumentando ad esempio a circa 140 milioni di franchi il volume di impegni della cooperazione bilaterale. I contributi saranno completati dalla presenza dei Programmi globali della DSC come pure da mezzi stanziati con i crediti quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (n. 4), Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (n. 2) e Misure di promozione della pace e della sicurezza umana (n. 6) e dalle attività della SEM nel quadro dell'approccio globale dell'Amministrazione federale (*whole of government approach*). Inoltre, la cooperazione allo sviluppo della DSC porterà avanti le sue attività in un programma regionale per l'Africa del Nord (Egitto, Tunisia) – dove una visione regionale permette di mitigare i rischi legati alle sfide globali quali la gestione delle risorse idriche e la migrazione – e per i Territori palestinesi occupati. Se la situazione lo permette, nel periodo coperto dal presente messaggio la cooperazione allo sviluppo potrà considerare l'eventualità di un impegno specifico nella regione, in particolare in Siria.

Vista l'importanza politica della regione, verrà posto un accento particolare sullo sviluppo di una visione condivisa delle priorità e dei bisogni in materia di coerenza, basata su un'analisi periodica congiunta della situazione. L'approccio regionale è particolarmente indicato alla luce del forte bisogno di flessibilità indotto dalla dinamica della regione, in particolare nel settore dell'aiuto umanitario. In questo contesto, la Svizzera gode di una posizione privilegiata, grazie al quadro strategico fornito dal presente messaggio, frutto di un coordinamento tra gli attori principali della cooperazione internazionale, e alla pluriennale esperienza nella collaborazione con gli attori di altre politiche settoriali, in particolare la SEM. L'interazione costante con la DSU e altre divisioni della Direzione politica del DFAE garantisce un approccio costantemente in linea con i principi dei diritti umani.

In **Africa del Nord**, la cooperazione allo sviluppo della DSC intende sostenere in via prioritaria le forze sociali impegnate nella promozione del dialogo tra i diversi gruppi politici, etnici e religiosi e nel rafforzamento dei processi democratici e di riconciliazione sociale. La DSC si contraddistingue per la sua prossimità con gli attori locali e cerca in primo luogo di appoggiare le iniziative promettenti avviate dai governi eletti democraticamente. Il sostegno alla società civile è importante per promuovere la responsabilità dei governi verso i cittadini, il rispetto dei diritti umani e lo sviluppo di una cittadinanza responsabile sensibile alla parità di genere. Promuovere lo svolgimento di elezioni libere significa sostenere un processo di democratizzazione che culmina nelle elezioni e consolidare giorno dopo giorno l'impegno civico dei cittadini. In questa stessa prospettiva la DSC si impegna a rafforzare i media pubblici. Un altro elemento è il sostegno – oculato, ponderato e verificato ad intervalli regolari – alla riforma dei sistemi nazionali di sicurezza, in primo luogo attraverso la collaborazione con centri di competenza collaudati, tra cui i Centri di Ginevra (ad esempio il DCAF).

Verrà dato particolare risalto allo sviluppo economico e sociopolitico delle regioni periferiche e molto fragili, come l'Alto Egitto o la Tunisia centro-occidentale, tenendo conto delle gravi ripercussioni economiche dei cambiamenti climatici ai quali la regione è particolarmente esposta per effetto dell'espansione del Sahel. Combinato al sostegno alla transizione democratica, questo approccio contribuisce a mitigare una delle cause dei conflitti sociali, ossia le disuguaglianze in termini di opportunità tra le regioni di un Paese. La gestione delle risorse idriche e il rischio di conflitti legati all'accesso all'acqua rivestono un'importanza cruciale per lo sviluppo della regione. Lo stesso vale per la formazione professionale dei giovani alla ricerca di nuove prospettive e per il sostegno al rafforzamento delle piccole e medie imprese nelle catene di valore rurali. In questo senso, l'interazione con la SECO è fondamentale per promuovere condizioni quadro favorevoli allo sviluppo del settore privato. Attraverso il programma globale Migrazione e sviluppo, la DSC cerca anche di instaurare contatti tra le diaspore presenti in Svizzera e i rispettivi Paesi d'origine in modo da permettere a questi ultimi di trarre vantaggio dalle conoscenze acquisite dai migranti ciclici.

In Medio Oriente, e in particolare nei TPO e nei Paesi interessati dalla crisi siriana, la cooperazione svizzera allo sviluppo promuove un approccio che combina gli strumenti di assistenza umanitaria volti a garantire un aiuto d'urgenza adeguato con azioni di sostegno a lungo termine per rafforzare la resilienza della popolazione locale. L'aiuto agli sfollati è organizzato in modo da evitare il più possibile i conflitti con i residenti e preservare l'ambiente nelle aree geografiche interessate.

I disordini politici e i conflitti armati fanno sprofondare (o risprofondare) nella povertà molte persone, tanto che attualmente oltre due terzi della popolazione siriana vivono in povertà. Questo fa perdurare la situazione di precarietà e povertà cronica in cui versa il gruppo molto vasto degli sfollati. In futuro queste persone cercheranno delle alternative. Se molti di essi restano sul posto e cercano alternative per sopravvivere, altri emigrano in altre regioni del Paese o all'estero, principalmente verso i Paesi del Golfo e l'Europa. L'intervento della DSC si focalizza sulla situazione delle donne e delle ragazze perché sono loro a subire in primo luogo le conseguenze dell'instabilità e perché la probabilità di condurre una vita conforme alle loro aspirazioni diminuisce con il passare del tempo. La DSC sostiene anche i Paesi della regione che accolgono i rifugiati, in particolare Libano, con l'obiettivo di stabilizzare le loro strutture sociali ed economiche sottoposte a un'enorme pressione. Appena

possibile, promuoverà la ricostruzione della Siria ponendo un accento particolare sulle infrastrutture sociali ed economiche delle regioni e delle fasce di popolazione svantaggiate. Si stanno cercando attivamente sinergie con i programmi globali nel settore della gestione dei corsi d'acqua transfrontalieri, ad esempio l'Oronte tra Libano, Siria e Turchia, della gestione dei flussi di lavoratori migranti nell'ambito del programma per il lavoro dignitoso (*decent work*) e in particolare con il sostegno alla formazione professionale nel raggio regionale per gli sfollati. L'aiuto allo sviluppo cercherà di contribuire alla riduzione delle cause della fragilità.

Riconoscendo che instaurare una pace duratura attraverso una soluzione basata sulla creazione di due Stati richiede un lavoro di ampio respiro, il programma di cooperazione nei TPO garantisce che il capitale umano della società palestinese sia preservato e sviluppato e il suo spazio di vita tutelato. L'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) è un partner privilegiato della DSC che promuove azioni nei TPO e nei campi rifugiati dei Paesi vicini in cui tale organizzazione è attiva. Tra le priorità vi è la fornitura di servizi di base come istruzione, salute e aiuto sociale. La Svizzera continua a svolgere un ruolo guida nel sostegno all'UNRWA, in particolare per quanto riguarda le strategie di finanziamento e il processo di riforma interno.

La preservazione dello spazio di vita del popolo palestinese, grazie in particolare alla valorizzazione delle risorse del suolo tramite l'agricoltura, alla messa a disposizione di infrastrutture di base e alla gestione equa delle risorse idriche è di fondamentale importanza. La DSC pone inoltre l'accento sul miglioramento della governance locale, sul rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani e sul rafforzamento della resilienza a lungo termine delle popolazioni e delle istituzioni. I rappresentanti svizzeri in loco garantiscono la coerenza delle politiche applicando metodi di analisi congiunta del contesto e cercando di potenziare le sinergie tra le varie azioni di sostegno. Il rispetto dei diritti umani sempre e ovunque sottende qualsiasi intervento svizzero.

3.4.3.4 Asia

(30% del credito d'impegno)

L'impegno della DSC in Asia si concentra in **quattro Paesi e due regioni** che attestano tuttora un indice di povertà multidimensionale molto elevato, ad esempio in termini di reddito, insicurezza, accesso limitato ai servizi di base, malnutrizione cronica, vulnerabilità alle crisi ecologiche ed economiche e discriminazione sociale e etnica di vasti gruppi di popolazione.

Questi criteri spiegano ampiamente la presenza della cooperazione allo sviluppo della DSC in **Bangladesh, Nepal, nella regione dell'Hindukush (Afghanistan e Pakistan), in Mongolia, Myanmar e nella regione del Mekong (Laos, Cambogia).**

La **fragilità** dei Paesi partner è una caratteristica importante che si manifesta in forme molto diverse. Non si può paragonare la situazione dell'Hindukush con quella del Nepal, del Myanmar, della Cambogia o ancora del Laos. Basandosi su un'analisi dettagliata del contesto e un approccio diversificato, la DSC pone un accento particolare sulla risoluzione e il trattamento delle cause della fragilità e sulla costruzione di Stati più responsabili nei confronti dei loro cittadini. Il miglioramento della go-

vernance è d'altronde una priorità in tutti i programmi: ne sono un esempio la promozione dei processi di democratizzazione (sostegno ai parlamenti e all'organizzazione di elezioni), della partecipazione dei cittadini e del decentramento. L'inclusione politica e sociale dei gruppi vulnerabili e discriminati è una priorità così come l'accesso equo alle risorse produttive quali la terra e ai servizi di base, in particolare istruzione e sanità. Il Myanmar, nuovo Paese partner, si è dotato di un governo civile solo nel 2012 e ha avviato un difficile processo di riforme. La pacificazione è ostacolata dalla presenza di gruppi armati attivi in varie aree del Paese. La Svizzera ambisce a contribuire alla stabilizzazione del Paese attraverso l'implementazione di vari strumenti di cooperazione internazionale, segnatamente la cooperazione allo sviluppo, la promozione della pace e le misure di promozione economica. I programmi, come quello per migliorare l'accesso alla sanità, mirano ad attenuare le cause di conflitto coinvolgendo tutti gli attori. L'interazione con la DSU, presente sul posto con competenze in materia di promozione della pace, permette di sfruttare e valorizzare le sinergie.

Nella regione dell'**Hindukush** la DSC porterà avanti il suo programma di cooperazione in Afghanistan assicurandosi che vi siano le condizioni di sicurezza necessarie per garantire una presenza sul posto, poter interagire con gli attori locali e monitorare i progetti. In Pakistan l'impegno verrà progressivamente ridotto con un passaggio di consegne ai partner che garantiscono la fattibilità delle attività sostenute, in particolare nel settore della gestione delle risorse idriche.

La cooperazione allo sviluppo della DSC cerca di rafforzare l'efficacia dei suoi interventi attraverso il dialogo attivo con i partner internazionali del sistema delle Nazioni Unite e della Banca asiatica di sviluppo e occupa una posizione di primo piano nella promozione di approcci sensibili ai conflitti e destinati ai gruppi vulnerabili, tra cui quelli più svantaggiati.

La situazione è diversa in **Mongolia** e in parte in **Bangladesh**, dove gli aiuti vanno focalizzati sia sui gruppi vulnerabili in povertà cronica, sia sui gruppi usciti dalla povertà che rischiano di ricaderci nel caso di crisi esogene. In entrambi i contesti il sostegno al buongoverno nell'ambito del processo di decentramento si rivela uno strumento particolarmente valido. In **Mongolia**, dove le sfide restano numerose nonostante una crescita economica impressionante, la DSC mira ad affiancare il Paese negli sforzi profusi per far uscire stabilmente la maggior parte della popolazione dalla povertà. A tal fine promuove il rafforzamento del buongoverno e dello sviluppo sostenibile in materia ambientale, in particolare per quanto riguarda lo sfruttamento delle materie prime. In **Bangladesh** la DSC sosterrà in primo luogo la formulazione di politiche pubbliche di protezione sociale e si impegnerà su base continuativa per far sì che le imprese locali generino opportunità per i gruppi vulnerabili, segnatamente attraverso una formazione professionale inclusiva e lo sviluppo di prodotti assicurativi contro i rischi esistenziali per i poveri. In Nepal la DSC sostiene il rafforzamento dello Stato a livello centrale e locale affinché sappia cogliere le sfide legate alla trasformazione del Paese in una federazione, come d'altronde stabilito nella nuova costituzione. Parallelamente, promuove lo sviluppo sociale ed economico delle popolazioni rurali svantaggiate e delle regioni di montagna discoste ponendo l'accento sulla lotta contro la discriminazione nei confronti delle donne, delle minoranze etniche e di quelle religiose. L'obiettivo della cooperazione è l'accesso ai servizi pubblici, al mercato del lavoro e alle risorse naturali nel rispetto delle speciali esigenze delle regioni di montagna.

Nei Paesi partner in Asia la situazione delle donne e delle ragazze è particolarmente preoccupante. La cooperazione svizzera allo sviluppo ambisce a fungere da leader nella promozione di uno sviluppo sensibile alle questioni di genere in tutta la sotto-regione con l'aiuto di partner regionali quali l'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (ASEAN). Nella **regione del Mekong (Laos, Cambogia e in parte Myanmar)** l'approccio si focalizza sulla gestione delle sfide regionali, quali la gestione sostenibile del fiume Mekong, la vulnerabilità alle calamità naturali, le questioni politiche sensibili legate all'uso della terra e il carattere inclusivo dei programmi di integrazione economica promossi dall'ASEAN.

A titolo complementare, la cooperazione bilaterale e il programma globale Sicurezza alimentare della DSC sono molto attivi nel settore della sicurezza alimentare (con l'obiettivo di ridurre la malnutrizione grave e cronica) e in quello dell'economia politica e della governance fondiaria. I progetti di sviluppo rurale, ma anche i programmi di sostegno alle municipalità, includono misure di riduzione del rischio di catastrofi naturali. A tal fine la DSC promuove vari interventi sostenuti dall'aiuto umanitario e dal Programma globale Cambiamento climatico e progetti bilaterali specifici condotti a livello nazionale e regionale.

L'integrazione innovativa degli aspetti della mobilità in vari programmi permette di creare sinergie con le azioni del Programma globale Migrazione e sviluppo. La DSC sostiene l'organizzazione di workshop destinati ai migranti economici (che si trasferiscono p. es. nei Paesi del Golfo o in Tailandia per cercare lavoro e tra i quali vi è un numero elevato di giovani donne provenienti da aree rurali povere) e ai loro familiari affinché la loro sia un'esperienza utile e positiva. Oltre alla problematica della migrazione, la regione è particolarmente esposta ad altri rischi globali di cui si occupa la DSC. L'elevata densità demografica esercita una forte pressione sull'ambiente e sulle risorse naturali, energetiche e alimentari.

3.4.3.5 America latina e Caraibi

(15% del credito d'impegno)

L'intervento della DSC in America latina e nei Caraibi si focalizza su Paesi e contesti specifici, nei quali la povertà resta una sfida importante. La DSC interviene nelle sottoregioni e nei Paesi più poveri, come Haiti, la Bolivia e l'America centrale (Nicaragua e Honduras) e porta avanti il suo impegno specifico a Cuba. In ciascun Paese concentra la sua azione sulle regioni povere assicurandosi di raggiungere i gruppi vulnerabili, in particolare le donne e le ragazze. L'approccio della DSC mira a far uscire stabilmente dalla povertà un maggior numero di gruppi sociali diversificando le loro fonti di reddito. In tal modo contribuisce a ridurre le disuguaglianze e l'esposizione agli shock esterni che possono mantenere o far ricadere le persone nella povertà. La DSC intende assumere un ruolo guida nella collaborazione con il settore privato – anzitutto a livello locale – per sviluppare prodotti innovativi su larga scala, ad esempio nella fornitura privata di servizi sociali o di prodotti a basso impatto ambientale. La sua azione deve però adattarsi ai contesti specifici: ad Haiti, per esempio, lo Stato e le istituzioni sono fragili e il Paese presenta deficit strutturali a tutti i livelli, mentre a Cuba la priorità è promuovere la partecipazione dei cittadini e lottare contro le crescenti disuguaglianze. La popolazione cubana continua a vivere in una situazione di penuria; le riforme in corso e il disgelo delle relazioni con gli Stati Uniti creano opportunità ma acuiscono anche le disuguaglianze. Grazie al suo

ruolo storico e al suo know-how, la Svizzera è in una posizione privilegiata per accompagnare il processo di transizione. La DSC sostiene le municipalità e le cooperative cubane al fine di garantire uno sviluppo economico inclusivo e partecipativo a livello locale. In America centrale l'elevato livello di insicurezza ostacola lo sviluppo. Le questioni legate ai diritti umani e alla sicurezza dei cittadini assumono un'importanza sempre maggiore anche in seno al programma regionale. Ciò renderà eventualmente necessario un riaggiustamento delle priorità tematiche e geografiche del programma della DSC.

L'inclusione dipende innanzitutto dalle politiche sociali, ma anche dalle opportunità economiche offerte alla popolazione. Pertanto, il buongoverno costituisce uno dei pilastri dei programmi della DSC e si concretizza generalmente nel sostegno al decentramento e alla società civile. Ciò contribuisce a costruire una cittadinanza responsabile che abbia la credibilità necessaria per chiedere al governo di rendere conto del suo operato. La violenza giovanile nelle città è un fenomeno legato all'esclusione sociale, ma anche dall'economia illecita. Il programma di cooperazione affronta questa sfida in particolare in Honduras, sostenendo la riforma della polizia e la formazione dei giovani in collaborazione con gli attori multilaterali e il gruppo di coordinamento dei donatori. L'approccio di genere deve fondarsi su un'analisi dettagliata delle realtà sociali. Su tale base, la DSC concentra la sua azione in Honduras sui giovani vittime e autori di violenza e di omicidi, ad esempio attraverso programmi di formazione professionale. In Bolivia e Nicaragua, promuove programmi specifici per ridurre la violenza domestica contro le donne e le ragazze seguendo un duplice approccio basato da un lato sulla sensibilizzazione degli uomini e dall'altro sulla tutela dei diritti delle donne. La DSC ambisce a conservare un ruolo importante nel settore del rispetto dei diritti umani e del sostegno alla società civile.

Lo sviluppo rurale decentralizzato resta una priorità della presenza della DSC sul terreno, sebbene in Bolivia l'azione di quest'ultima si estenda anche alle piccole città di importanza secondaria. Questa priorità risponde al bisogno di garantire la sicurezza alimentare della popolazione povera attraverso la promozione degli scambi tra le aree di produzione e i mercati di sbocco e dev'essere sostenuta da una politica economica che promuova un'equa distribuzione delle opportunità tra le aree rurali e quelle urbane. La promozione delle sviluppo rurale concorre anche a ridurre i rischi e permettere un migliore adattamento ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, particolarmente presenti nei Caraibi e in America centrale. Anche la regione andina è vulnerabile e molto esposta agli effetti dei cambiamenti climatici e alla crisi idrica. Grazie alla diversità climatica e ecosistemica che la caratterizza, questa regione è una delle più ricche di specie e di riserve idriche del pianeta. Per questo motivo i Programmi globali Cambiamento climatico e Iniziative Acqua della DSC contribuiscono a sviluppare soluzioni innovative da applicare su vasta scala e forniscono un utile contributo al dibattito mondiale. La gestione dei rischi di catastrofi naturali, importante in tutta l'America latina, è completata e supportata dalla presenza mirata dell'aiuto umanitario e da una pianificazione coerente delle strategie per Paese/regione. Le sinergie con i programmi della SECO permettono di rafforzare la presenza svizzera nel settore dello sviluppo economico e nella promozione di catene di valore sostenibili e inclusive in stretta collaborazione con i partner privati sul posto e in Svizzera. La cooperazione allo sviluppo della DSC svolge un ruolo innovativo nella promozione dell'imprenditorialità responsabile.

3.5 Cooperazione multilaterale

3.5.1 Obiettivi e interessi della Svizzera

La cooperazione multilaterale della Svizzera è complementare alla cooperazione bilaterale: se quella bilaterale è flessibile, si adatta al contesto specifico e permette di sviluppare esperienze innovative sul posto, quella multilaterale consente di replicare su vasta scala le esperienze maturate e ne garantisce l'integrazione nelle politiche e nelle strategie nazionali. Grazie al loro ruolo normativo, le organizzazioni multilaterali definiscono un quadro favorevole alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) a livello sia internazionale che nazionale. Rivestono un ruolo fondamentale per il rispetto dei diritti umani e per l'eliminazione della povertà assoluta. D'altro canto, le conoscenze e le esperienze degli altri donatori e delle stesse organizzazioni multilaterali sono fonte di ispirazione per la cooperazione bilaterale svizzera. Le organizzazioni multilaterali contribuiscono a diffondere le esperienze che vanno a confluire concretamente nei progetti realizzati sul posto dalla DSC e dalla SECO e generano un know-how importante di cui la Svizzera trae beneficio e completa con elementi propri.

La cooperazione multilaterale rafforza l'immagine della Svizzera all'estero e crea condizioni quadro favorevoli al consolidamento delle alleanze bilaterali, delle reti internazionali e delle possibilità di intervento nell'ambito della politica estera. Contribuisce alla riduzione dei rischi globali, alla difesa degli interessi della Svizzera e all'elaborazione di norme internazionali e permette alla Svizzera di estendere la sua influenza al di là dei Paesi considerati prioritari. Il nostro Paese è uno dei principali donatori delle agenzie multilaterali dello sviluppo (p. es. è il nono finanziatore dell'UNDP e dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA) della Banca mondiale), il che gli conferisce una posizione privilegiata nel dialogo normativo, operativo e politico. Essendo rappresentata negli organi direttivi di queste organizzazioni, la Svizzera può esercitare un'influenza diretta sui loro orientamenti strategici e può far valere le sue priorità, che assumono così una portata globale.

Il fatto che la maggior parte delle organizzazioni multilaterali abbia sede in Svizzera (soprattutto a Ginevra) rappresenta un vantaggio supplementare per il nostro Paese. La condizione di Paese ospite conferisce maggiore visibilità alla Svizzera e le permette un accesso facilitato a queste organizzazioni, ai loro dirigenti e ai loro esperti, favorendo il recepimento delle sue posizioni. In questo senso, la Ginevra internazionale e la posizione di Stato ospite conferiscono alla Svizzera un peso superiore alle sue dimensioni effettive.

I partner multilaterali della Svizzera sono attori indispensabili nella lotta contro la povertà, in particolare nelle situazioni di crisi e conflitto o in caso di catastrofe. Grazie alle loro dimensioni, alle loro conoscenze e alla loro neutralità politica possono infatti intervenire efficacemente. Rispettano le regole e gli standard riconosciuti sul piano internazionale e possono, grazie al loro peso e alle loro competenze tecniche, avere un accesso privilegiato a molti settori del dialogo politico.

Con il passare del tempo l'elenco delle organizzazioni multilaterali sostenute dalla cooperazione internazionale è stato via via modificato e adeguato alle nuove sfide globali e alle priorità della politica svizzera dello sviluppo. L'UNAIDS, per esempio, vi figura dal 1996, l'UN Women dal 2010, mentre il *Green Climate Fund* (GCF), il Partenariato globale per l'educazione (*Global Partnership for Education*, GPE) dal 2015 e dal 2016 e la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture

(*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB, la cui costituzione è stata promossa dalla Cina nel 2014).

In base alla loro tipologia le organizzazioni possono essere suddivise a grandi linee nelle seguenti categorie: organizzazioni a vocazione umanitaria, organizzazioni a vocazione tematica, organizzazioni a vocazione regionale e organizzazioni il cui compito è garantire il funzionamento del sistema multilaterale.

La Svizzera trae vantaggio dal suo contributo alle organizzazioni internazionali. Non essendo membro né del G7, né del G20, né tantomeno dell'Unione europea, può far sentire la propria voce grazie alla partecipazione alle organizzazioni internazionali. La sua immagine internazionale di Paese favorevole all'innovazione e disposto a condividere gli oneri e i rischi della globalizzazione (*burden sharing*) ne esce rafforzata. La Svizzera trae inoltre beneficio dalle norme internazionali sulla protezione dei beni pubblici globali (*global public goods*). Il suo coinvolgimento nelle organizzazioni multilaterali le permette di promuovere efficacemente la Ginevra internazionale. Da ultimo, le ricadute economiche per la Svizzera sono importanti: il valore degli acquisti di beni e servizi da parte delle organizzazioni multilaterali a fornitori svizzeri supera i contributi versati dalla cooperazione internazionale della Svizzera all'ONU.

3.5.2 Istituzioni finanziarie internazionali

Il contributo della Svizzera alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) – Banca mondiale, banche regionali e fondi regionali di sviluppo – è fondamentale in termini di impatto e influsso politico. Le IFI apportano valore aggiunto, in particolare per i grandi progetti infrastrutturali, i programmi settoriali e la risposta alle sfide globali. Oltre a disporre di risorse importanti e a coordinare i donatori nei Paesi beneficiari, hanno un ruolo fondamentale nella gestione delle conoscenze e nella promozione dell'innovazione nel settore dello sviluppo. Le organizzazioni multilaterali promuovono un dialogo politico intenso con i Paesi beneficiari. La Svizzera è rappresentata in tutti gli organi direttivi delle banche di sviluppo. In seno alla Banca mondiale, dirige un gruppo di voto composto da Polonia, Serbia, Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan. Questo ruolo rafforza le relazioni della Svizzera con questi Paesi al di là del semplice coordinamento delle posizioni nel gruppo di voto. L'impegno di lunga data della cooperazione internazionale in questi Paesi attraverso il sostegno alla transizione conferisce credibilità alla Svizzera legittimando il suo ruolo direttivo nel gruppo (cfr. credito quadro per la cooperazione alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est, n. 5). In sede di attuazione del presente messaggio occorrerà tuttavia tener conto del ruolo sempre più importante assunto dalla Polonia nel gruppo di voto.

Per il periodo 2017-2020 i contributi versati alle IFI ammontano complessivamente a 1'803.1 milioni di franchi, ossia il 66 per cento della cooperazione multilaterale svizzera.

La Svizzera sostiene le seguenti istituzioni finanziarie internazionali:

Banca mondiale – Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA): l'associazione si prefigge di arginare la povertà attraverso l'erogazione di sovvenzioni e prestiti a

condizioni agevolate ai governi dei Paesi più poveri per stimolare una crescita inclusiva, ridurre le disparità e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni. Rappresenta quindi un sostegno finanziario e tecnico importantissimo per i Paesi in sviluppo. Il suo aiuto si focalizza sulle infrastrutture, l'agricoltura, lo sviluppo del settore privato, l'istruzione, la salute, l'acqua e i servizi igienico-sanitari, le riforme istituzionali, la sicurezza sociale e, quale tema trasversale, il clima. La Svizzera dirige un gruppo di voto composto da nove Stati (cfr. sopra). Grazie alla sua partecipazione agli organi decisionali della Banca mondiale (attraverso la nomina di un governatore, un vicegovernatore e un consigliere esecutivo permanente), la Svizzera contribuisce attivamente alla definizione delle politiche internazionali in materia di sviluppo. L'attuale riforma della ripartizione dei voti in seno all'istituzione potrebbe tuttavia modificare quest'assetto. La Svizzera collabora inoltre intensamente con le rappresentanze locali. Grazie alla sua intensa attività, ha potuto influenzare in modo significativo la definizione delle priorità della Banca mondiale. Nel 2013, quest'ultima ha rivisto la sua strategia incentrandola su due obiettivi: eliminare la povertà estrema entro il 2030 e creare una prosperità condivisa promuovendo una crescita del reddito reale del 40 per cento tra la popolazione che vive in povertà. La nuova strategia si propone di rafforzare la sostenibilità economica, sociale e ambientale delle misure e dei risultati e poggia su partenariati forti, in particolare con il settore privato. Anche il Gruppo della Banca mondiale è stato riorganizzato, con l'obiettivo principale di migliorare il coordinamento tra le sue entità e rafforzare la capitalizzazione delle conoscenze. La SECO e la DSC collaborano peraltro sempre più intensamente con le altre organizzazioni del gruppo, ossia l'IBRD, l'IFC e la MIGA.

Banca africana di sviluppo e *Fondo africano di sviluppo:* la missione della Banca africana di sviluppo (AfDB) e del Fondo africano di sviluppo (AfDF) è di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei Paesi africani. L'AfDF è attiva in 40 Paesi africani a basso reddito e concede sovvenzioni, prestiti a tasso agevolato e assistenza tecnica. Conformemente agli obiettivi fissati nella strategia 2013–2022, l'AfDB promuove in via prioritaria la crescita ecosostenibile inclusiva e focalizza la sua azione sui contesti fragili, sull'efficacia e l'orientamento ai risultati della cooperazione allo sviluppo, sull'uguaglianza di genere, sui cambiamenti climatici e sulla crescita verde, sulla povertà e sull'impatto delle attività del settore privato sullo sviluppo.

Banca asiatica di sviluppo e *Fondo asiatico di sviluppo:* la Banca asiatica di sviluppo (AsDB) e il Fondo asiatico di sviluppo (AsDF) aiutano i Paesi in sviluppo dell'area Asia-Pacifico a ridurre la povertà e a migliorare la qualità di vita della popolazione. Sulla base della strategia 2020, l'AsDB e l'AsDF si impegnano a favore di una crescita economica inclusiva ed ecologicamente sostenibile e promuovono la cooperazione e l'integrazione regionale in Asia. In tal modo, sostengono il miglioramento delle infrastrutture, la creazione di impieghi, l'uso sostenibile delle risorse naturali o la riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti nella regione. L'impegno della Svizzera si focalizza sui temi del buongoverno e della lotta alla corruzione, dei cambiamenti climatici e delle risorse idriche da un lato e sul miglioramento della governance dell'AsDB e della sua efficacia dall'altro.

Banca interamericana di sviluppo e *Fondo per le operazioni speciali:* la missione della Banca interamericana di sviluppo (IDB) e del Fondo per le operazioni speciali (FSO) è di ridurre la povertà e le disuguaglianze sociali e favorire una crescita economica sostenibile nei Paesi dell'America latina e dei Caraibi, dove il 30 per

cento della popolazione vive in povertà. Le attività si concentrano sul settore sociale, le infrastrutture e l'integrazione regionale. Con il passare degli anni l'IDB è diventata un attore chiave nel settore dei cambiamenti climatici. Attualmente concentra la sua azione sul settore dell'acqua, nel quale condivide esperienze e know-how con la Svizzera. L'IDB assume inoltre un ruolo importante nella promozione del settore privato. La Svizzera (SECO/DSC) sta considerando la possibilità di rafforzare il suo sostegno alla Società Interamericana di sviluppo (IIC), che si dedica alla promozione del settore privato. Il relativo aumento di capitale è oggetto di un messaggio distinto, ma le risorse finanziarie saranno assicurate dal presente credito quadro.

La Svizzera esamina eventuali partecipazioni. A titolo di esempio, si è impegnata ad aderire alla Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB) fondata nel 2014 su iniziativa della Cina. Non appena la capitalizzazione della banca sarà garantita, bisognerà assicurarsi che le quote di ricostituzione che corrispondono all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) siano coperte dalle risorse che il presente messaggio destina alle IFI, a condizione ovviamente che la ricostituzione avvenga entro il 2020. La Svizzera segue con attenzione anche la costituzione di *nuove istituzioni finanziarie* da parte dei Paesi BRICS e/o di altri Paesi emergenti. Poiché il fabbisogno finanziario, in particolare nelle infrastrutture, supera ampiamente le risorse disponibili, le IFI potranno in futuro svolgere un ruolo importante completando l'aiuto fornito dalle istituzioni tradizionali. Nel contempo, queste nuove istituzioni, simboli di un mondo ormai multipolare, disegneranno un nuovo assetto multilaterale. Ai Paesi terzi come la Svizzera possono offrire nuove opportunità per instaurare partenariati con i Paesi emergenti a favore di quelli in sviluppo ma anche per promuovere standard internazionali, ad esempio in materia di trasparenza e sostenibilità. L'adesione della Svizzera all'AIBB consentirà al nostro Paese in particolare anche di sostenere gli Stati dell'Asia centrale a complemento della cooperazione in seno al gruppo di voto delle Istituzioni di Bretton Woods.

3.5.3 Gruppo per lo sviluppo delle Nazioni Unite

Esempio 9: contributo della Svizzera per rafforzare l'accesso alla giustizia e la supremazia del diritto

Il sostegno della Svizzera al programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) ha contribuito a rafforzare l'accesso alla giustizia, la supremazia del diritto e la sicurezza dei cittadini in 86 Paesi. Grazie alle attività condotte dal programma nel 2014, 750 000 persone, di cui il 51 per cento donne, hanno ora accesso ai servizi di assistenza legale. In Giamaica, i comitati per l'ordine e la sicurezza hanno contribuito a ridurre il tasso di criminalità e di violenza del 17 per cento. In Bangladesh l'UNDP sostiene la creazione di tribunali di villaggio che permetteranno l'accesso facilitato alla giustizia a 27 milioni di cittadini poveri. L'UNDP è la maggiore agenzia delle Nazioni Unite votata integralmente allo sviluppo. Da molti anni, insieme alla Banca mondiale, è il principale partner della Svizzera in seno al sistema delle Nazioni Unite. Con la sua presenza globale, la sua ampia rete di contatti e grazie al ruolo che svolge nel coordinamento del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo, l'UNDP completa le attività promosse dalla Confederazione svizzera in questo campo.

I fondi e i programmi delle Nazioni Unite sono presenti in tutti i Paesi in sviluppo, dove contribuiscono a rafforzare le capacità tecniche e istituzionali. Presentano un interesse particolare per la Svizzera vista la loro importanza per la Ginevra internazionale. La Svizzera sostiene numerose organizzazioni chiave delle Nazioni Unite. Nel periodo 2017-2020 i contributi della DSC alle organizzazioni prioritarie dell'ONU ammontano complessivamente al 655.7 milioni di franchi ossia il 24 per cento della cooperazione multilaterale della Svizzera.

Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP): l'UNDP sostiene i Paesi in sviluppo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche nazionali di sviluppo umano sostenibile per aiutarli a raggiungere i loro obiettivi di sviluppo e gli obiettivi convenuti a livello internazionale, in particolare gli OSS. Attivo in 177 Paesi, pone l'accento sullo sviluppo economico inclusivo e possiede un vantaggio comparato nel settore della governance e del coinvolgimento del settore privato. La Svizzera figura tra i dieci principali donatori del programma, i cui obiettivi corrispondono alle priorità del nostro Paese in materia di sviluppo. L'UNDP svolge un ruolo unico nella promozione della governance democratica e nel rafforzamento della prevenzione delle crisi e della resilienza dei Paesi beneficiari. Il bilancio annuo dell'UNDP ammonta a 4,715 miliardi di dollari americani. La DSC sostiene gli sforzi dell'UNDP nella riforma del sistema delle Nazioni Unite e il ruolo di quest'ultimo nei contesti fragili e contraddistinti da conflitti.

Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF): l'UNICEF svolge un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti dell'infanzia. Si impegna in particolare per proteggere i bambini nelle situazioni di conflitto ed è attivo nei settori della salute materno-infantile, dell'acqua, dell'alimentazione e dell'educazione, con un'attenzione prioritaria all'educazione, all'acqua e alla protezione dell'infanzia.

Fondo delle Nazione Unite per la popolazione (UNFPA): l'UNFPA è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nelle questioni demografiche. Si adopera in particolare a favore del diritto alla salute sessuale e riproduttiva, un obiettivo che la Svizzera ha contribuito a promuovere. Per la DSC l'azione dell'UNFPA è fondamentale, segnatamente in ambiti sensibili dal punto di vista culturale, come la pianificazione familiare e la contraccezione.

Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA): il FISA, il cui funzionamento è analogo a quello di un'istituzione finanziaria internazionale, mira a fornire alle comunità rurali povere i mezzi per migliorare la sicurezza e la qualità alimentare, aumentare il reddito e potenziare la loro resilienza. Permette in particolare alle popolazioni rurali povere di accedere alle risorse naturali e ai finanziamenti, promuove l'attuazione delle direttive sui diritti fondiari concertate a livello internazionale e svolge un ruolo importante nell'adattamento dell'agricoltura ai cambiamenti climatici. Gli orientamenti tematici del FISA sono molto simili a quelli della cooperazione svizzera. Come la DSC, il FISA si impegna con i produttori e il settore agroalimentare per sviluppare le filiere locali e regionali (in particolare quelle degli alimenti di base) e per la trasformazione del mondo rurale, con un'enfasi particolare sul ruolo delle donne e dei giovani, con particolare riguardo per gli aspetti legati all'alimentazione e alla garanzia dei diritti fondiari.

Organizzazione mondiale della sanità (OMS): l'OMS è l'autorità incaricata di gestire e coordinare il settore della sanità all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Ha il compito di gestire la sanità pubblica a livello internazionale, di definire i programmi di ricerca sanitaria, di fissare norme e criteri e di offrire assistenza tecni-

ca ai Paesi. Tra le sue priorità vi sono la lotta contro le malattie trasmissibili, il rafforzamento dei sistemi sanitari e gli interventi in caso di emergenza.

Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (UN Women): l'UN Women è stata creata nel 2010 nell'ambito del processo di riforma delle Nazioni Unite. L'agenzia promuove l'uguaglianza di genere, l'eliminazione delle discriminazioni e la lotta contro la violenza verso le donne e le ragazze, sostiene l'elaborazione di regole e politiche internazionali e affianca gli Stati membri nella loro attuazione. Quale unica organizzazione trasversale del sistema delle Nazioni Unite, sostiene gli altri organismi dell'ONU nei loro sforzi per promuovere l'uguaglianza di genere. I temi prioritari della DSC sono il rafforzamento del potere economico delle donne e la formazione e la partecipazione politica, anche a livello locale.

Programma congiunto delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS): l'UNAIDS è incaricato di coordinare le azioni condotte dalle organizzazioni dell'ONU per lottare contro l'HIV/AIDS e si prefigge di ridurre la diffusione del virus e di migliorare l'aspettativa e la qualità di vita delle persone colpite dalla malattia. L'impegno della DSC si focalizza sulla prevenzione del virus e sulla sensibilizzazione dei giovani.

3.5.4 Fondi e reti globali

I fondi e le reti tematiche globali finanziati da vari attori (Paesi industrializzati e in sviluppo, fondazioni, aziende private, organizzazioni internazionali) acquistano un'importanza crescente. Oltre a finanziare le istituzioni finanziarie internazionali e le agenzie dell'ONU, la Svizzera sostiene in via prioritaria tre fondi e reti tematiche globali nel settore della ricerca agricola, della sanità e, dal 2014, in quello del clima, impegnando il 10 per cento delle risorse complessive destinate ai fondi multilaterali. Nel periodo coperto dal presente messaggio la cooperazione svizzera prevede di finanziare un quarto fondo, il Partenariato globale per l'educazione (*Global Partnership for Education*, GPE). Al partenariato partecipano una sessantina di governi dei Paesi in sviluppo e altri attori tra cui Paesi donatori, organizzazioni non governative e associazioni della società, con l'obiettivo di promuovere e coordinare gli sforzi congiunti per garantire un'istruzione di qualità per tutti i bambini, in particolare a quelli più poveri e vulnerabili. Il GPE mira in particolare a migliorare l'equità nell'accesso all'istruzione focalizzandosi sulla qualità dell'insegnamento e il sostegno alle riforme. In occasione dell'ultima conferenza dei donatori tenutasi in giugno 2014, i Paesi finanziatori hanno annunciato uno stanziamento record pari a 28 miliardi di franchi.

CGIAR - A Global Agricultural Research Partnership: il CGIAR è un partenariato mondiale composto da 15 centri di ricerca internazionali che si prefigge di ridurre la povertà, aumentare la sicurezza alimentare, migliorare la salute e l'alimentazione delle persone e promuovere un uso più sostenibile delle risorse naturali. Il Fondo CGIAR finanzia attività di ricerca scientifica attraverso programmi tematici. La Svizzera figura tra i membri fondatori del CGIAR. Le attività promosse dal partenariato nel settore della sicurezza alimentare, dei cambiamenti climatici e dell'acqua assumono particolare rilevanza per i programmi globali della DSC dedicati a questi temi.

Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM): il GFATM ha il compito di procurare e mettere a disposizione mezzi supplementari per migliorare la prevenzione e il trattamento dell'AIDS, della tubercolosi e della malaria, che ogni anno causano milioni di morti nei Paesi in sviluppo. Il fondo finanzia programmi di sviluppo locale e collabora strettamente con i governi, la società civile, il settore privato, le organizzazioni attive nel campo dello sviluppo e le comunità toccate dalle malattie. Il contributo della Svizzera mira in particolare al rafforzamento delle capacità e dei sistemi sanitari locali.

Fondo verde per il clima (GCF): la Svizzera finanzia il GCF, che ha avviato le sue attività nel 2015. Il GCF aiuta i Paesi in sviluppo ad affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici sostenendo finanziariamente iniziative per la riduzione delle emissioni di gas serra e l'adattamento agli effetti inevitabili dei cambiamenti climatici nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della lotta alla povertà. Il fondo collabora con attori pubblici e privati nei Paesi in sviluppo. In quanto membro del Consiglio esecutivo dal 2012, la Svizzera può influenzare le decisioni del GCF. Il nostro Paese punta soprattutto a ridurre la deforestazione e a promuovere la produzione pulita di energia, l'uguaglianza di genere e il coinvolgimento del settore privato. La DSC, la SECO e l'UFAM collaborano e coordinano le relazioni tra la Svizzera e il GCF nel quadro di una piattaforma comune sul finanziamento internazionale e la cooperazione allo sviluppo nel settore ambientale (PLAFICO, cfr. n. 3.3.1.1).

3.5.5 Obiettivi della partecipazione della Svizzera alle organizzazioni multilaterali

La DSC sceglie le organizzazioni prioritarie con le quali intende collaborare in base a quattro criteri:

- interessi di politica estera della Svizzera;
- importanza dal punto di vista della politica di sviluppo svizzera;
- risultati ottenuti dalle organizzazioni;
- possibilità di influire sulla politica e sulle strategie delle organizzazioni interessate.

Collaborando con una rosa di 15 organizzazioni selezionate, la cooperazione svizzera allo sviluppo si prefigge di influenzare l'architettura e la governance multilaterale partecipando attivamente agli organi direttivi delle organizzazioni, aumentare la sua influenza a livello internazionale e tematico nei settori prioritari promuovendo un dialogo settoriale e strategico con le organizzazioni (cfr. n. 3.3.1.), aumentare l'efficacia delle organizzazioni sostenendone le riforme interne e, da ultimo, promuovere la complementarietà tra l'aiuto multilaterale e quello bilaterale.

Sono inoltre possibili contributi isolati ad altre organizzazioni multilaterali importanti quali la FAO, l'OIM, l'UNWRA e l'OMM.

3.5.6 Efficacia delle organizzazioni multilaterali

Poiché svolgono un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli OSS, le organizzazioni multilaterali e le istituzioni finanziarie internazionali devono contribuire

alla costruzione di un sistema multilaterale efficace, e questo malgrado i limiti posti dalle loro grandi dimensioni. La Banca mondiale, ad esempio, ha attuato una vasta riforma (cfr. n. 3.4.2.) per aumentare la complementarietà e lo sfruttamento delle sinergie con altre istituzioni e agenzie. Negli scorsi anni, le Nazioni Unite hanno avviato una serie di riforme del loro sistema operativo. Le principali sfide che il sistema deve affrontare sono: unificare le procedure tra le agenzie, garantire il finanziamento sostenibile delle agenzie e semplificare le modalità operative. Alla luce delle grandi trasformazioni in atto nella cooperazione allo sviluppo, soprattutto dopo l'adozione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, sono necessari sforzi particolari in questo settore. La Svizzera sostiene le riforme e svolge un ruolo importante nell'ambito della verifica quadriennale delle attività operative di sviluppo dell'ONU (*Quadrennial Comprehensive Policy Review*, QCPR), il principale strumento di riforma del sistema delle Nazioni Unite.

La cooperazione svizzera valuta su base annua i risultati ottenuti dalle organizzazioni prioritarie e gli obiettivi che si è fissata aderendo a queste istituzioni. A tal fine applica uno strumento riconosciuto e valutato positivamente dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, ossia la gestione orientata ai risultati dei contributi generali (*core contribution management*, CCM), che garantisce il rispetto e la coerenza dell'orientamento strategico stabilito e promuove un dialogo strutturato nella collaborazione con le organizzazioni multilaterali. La DSC partecipa anche alla Rete di valutazione dei risultati delle organizzazioni multilaterali (MOPAN), creata nel 2002, alla quale hanno aderito 18 membri che coprono il 95 per cento degli aiuti pubblici destinati alle organizzazioni multilaterali. La rete di valutazione analizza a cadenza quadriennale l'efficacia delle principali organizzazioni in termini di contributi finanziari ottenuti. Nell'ambito della verifica vengono esaminate le attività realizzate in una decina di Paesi. Di recente, la DSC ha introdotto un terzo sistema di verifica innovativo, ossia la valutazione annuale dei risultati delle organizzazioni multilaterali (*Annual Multilateral Performance Assessment, AMPA*), con il quale la Svizzera può valutare su base annua i risultati di ciascuna delle organizzazioni considerate prioritarie. Il sistema è utilizzato anche dalla SECO e da altri attori pubblici nell'ambito della Rete multilaterale (Multilateral Network) che la DSC riunisce almeno due volte all'anno.

3.6 Attuazione e partenariati

3.6.1 Coerenza delle politiche e effetti sistemici

L'attuazione del presente credito quadro deve avere una funzione integrativa e creare sinergie tra gli strumenti della cooperazione internazionale, quelli della politica estera svizzera e le politiche settoriali pertinenti adottate dal nostro Paese, allo scopo di favorire cambiamenti duraturi nei sistemi di governance a livello locale e internazionale.

Un aspetto molto importante di queste sinergie è la coerenza delle politiche a favore dello sviluppo sostenibile. La cooperazione internazionale si preoccupa di tale coerenza insieme agli altri attori interessati, definendo temi prioritari in particolare per la politica relativa ai flussi finanziari internazionali e alle questioni fiscali, all'ambiente, al commercio, agli investimenti e alla responsabilità d'impresa, alla migrazione e ai sistemi della sanità (settori coperti sia dall'Agenda 2030 sia dal programma d'azione di Addis Abeba per il finanziamento dello sviluppo). La coope-

razione internazionale partecipa alle discussioni condotte in Svizzera su questi temi facendo perno in particolare sull'esperienza che possiede sul piano operativo. Al tempo stesso, il contributo svizzero agli orientamenti strategici dei partner multilaterali deve fondarsi sulle esperienze raccolte sul campo e viceversa. L'innovazione, un elemento importante per tutti i programmi, è favorita dall'interazione tra i programmi globali e la loro rete di partner da un lato e dall'interazione dei programmi per Paese dall'altro. In questo senso, i principi di efficacia per gli aiuti – definiti dal CAS dell'OCSE e ribaditi nel 2014 in Messico in occasione della riunione del Partenariato globale per una cooperazione allo sviluppo efficace – rappresentano un quadro di riferimento importante. Il coordinamento con i partner, segnatamente con gli altri finanziatori, permette alla Svizzera di moltiplicare gli effetti dei mezzi stanziati e di beneficiare delle esperienze altrui.

In seno alla DSC gli strumenti di base per gli interventi sono costituiti dalle strategie geografiche e tematiche che vengono rinnovate ogni 4–5 anni e che sono approvate dalla direzione. Queste strategie indicano in modo coerente come si può migliorare una determinata situazione di partenza a livello di 1) popolazione povera e/o sfavorita, 2) sistemi di governance settoriale o politica sul piano locale e nazionale o 3) politiche pubbliche globali. L'importanza relativa di questi elementi può variare in funzione del contesto geografico e del tema. La cooperazione allo sviluppo della DSC dispone pertanto di strumenti efficaci che le permettono di rendere conto del proprio operato ai cittadini svizzeri e ai partner locali. È stato allestito un sistema di monitoraggio e di valutazione, considerato molto efficace dal CAS dell'OCSE, che serve sia per la rendicontazione sia per il miglioramento della performance delle attività di attuazione concrete.

3.6.2 Modalità di lavoro e partenariati

Come menzionato nei paragrafi 1.1 e 1.7 del messaggio, l'attuazione del presente credito quadro poggia sul know-how, sulle conoscenze e sulla qualità del lavoro della Svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo. La cooperazione svizzera gode di una buona reputazione e la Svizzera è considerata un partner credibile e affidabile dello sviluppo a livello sia bilaterale che multilaterale. Le numerose esperienze complementari acquisite sul terreno e nella cooperazione multilaterale conferiscono maggiore efficacia, visibilità e riconoscimento all'operato della Svizzera.

Ciò presuppone ovviamente una presenza sufficiente e duratura di esperti svizzeri nelle Ambasciate e negli Uffici di cooperazione, presso la sede della DSC, nelle organizzazioni multilaterali e nell'attuazione dei programmi globali (cfr. n. 3.7 sulle risorse). è inoltre indispensabile un'intensa collaborazione tra la DSC, il settore privato, la società civile e il mondo accademico i cui apporti sono fondamentali per elaborare soluzioni innovanti ed efficaci in risposta alle sfide che affrontano i Paesi in sviluppo.

La maggior parte dei progetti bilaterali finanziati dal presente credito quadro è attuata da organizzazioni non governative svizzere le cui competenze sono riconosciute sia a livello nazionale che internazionale. La DSC intende portare avanti questa importante collaborazione con la società civile svizzera (cfr. n. 3.5.2.4).

Per quanto riguarda il settore privato, il know-how delle piccole, medie e grandi imprese svizzere nei campi di attività chiave per i Paesi in sviluppo tra cui la produzione agricola, la gestione sostenibile delle risorse idriche, l'accesso ai servizi sanitari o a quelli finanziari è riconosciuto globalmente. La sostenibilità e il recepimento degli interventi della cooperazione svizzera saranno sensibilmente potenziate (cfr. n. 3.5.2.6) grazie alla collaborazione con il settore privato e in particolare attraverso i partenariati pubblico-privati.

Il credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo pone un'enfasi particolare sul valore aggiunto della Svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo. In tal senso rafforza le sinergie tra la DSC, il settore privato, gli istituti di ricerca e le organizzazioni della società civile svizzera, di cui ai numeri seguenti

3.6.2.1 Approccio nei Paesi e nelle regioni partner

Le strategie geografiche sono elaborate con il coordinamento della DSC, in generale d'intesa con altri attori della cooperazione internazionale, Uffici federali e, in particolare, partner locali del governo e della società civile. Riguardano sia un Paese specifico sia una regione geografica e definiscono in primo luogo i risultati attesi dall'impegno della Svizzera.

Le strategie si fondano su

- un'analisi dettagliata del contesto e, in particolare, della povertà nelle sue molteplici dimensioni e dei fattori di fragilizzazione

e stabiliscono

- un sistema di pianificazione strategica e di monitoraggio sulla base di un quadro logico,
- il modo in cui la Svizzera applica i principi di efficacia degli aiuti, in particolare il nesso con le strategie di sviluppo dei Paesi partner,
- il modo di sviluppare sinergie con i temi globali e con l'aiuto umanitario,
- le modalità di interazione con la SECO e la DSU,
- il quadro della cooperazione con il settore privato locale, internazionale e svizzero,
- i principi per l'attuazione di approcci sensibili alle questioni di genere,l'elaborazione di scenari per le strategie che coprono i contesti fragili
- i principi della cooperazione con i partner bilaterali e multilaterali presenti sul posto.

Le strategie sono attuate dalle rappresentanze presenti nei Paesi partner e dotate di risorse umane e materiali sufficienti per assumere la gestione operativa, amministrativa e finanziaria decentralizzata. Le rappresentanze definiscono i programmi e i progetti che verranno attuati su mandato, sulla base di una gara d'appalto, da organizzazioni specializzate oppure da partner statali e non statali in base ai contributi. L'impegno medio annuo in un Paese o in un programma regionale prioritario ammonta generalmente a 25 milioni di franchi, ma può arrivare a 50 milioni per i programmi regionali. L'approccio strategico integrato tra la DSC e la SECO determina la collaborazione in un numero limitato di Paesi partner sotto forma di misure complementari definite nel credito quadro Provvedimenti di politica economica e

commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La collaborazione verte in particolare sulla gestione delle finanze pubbliche e lo sviluppo di norme e prassi atte a migliorare l'integrazione equa dei Paesi partner nell'economia mondiale.

3.6.2.2 Approccio per i programmi globali

Per ogni Programma globale, la DSC elabora una strategia d'intesa con altre unità amministrative (UFAM, UFAG, SEM, SECO ecc.), il settore privato e altri attori della cooperazione svizzera nei Paesi e nelle regioni partner. Le strategie riflettono lo stato delle riflessioni internazionali sui temi trattati e i nessi con la povertà e lo sviluppo sostenibile e definiscono i contorni dei programmi che permettono alla Svizzera di raggiungere i tre obiettivi seguenti:

- *Influsso politico:* i Programmi globali influenzano le politiche che mirano a ridurre la povertà e a promuovere lo sviluppo sostenibile sul piano internazionale, regionale e nazionale. In concreto, la DSC si adopera per valorizzare la propria esperienza, far sentire ancora meglio la voce della Svizzera e integrare la dimensione dello sviluppo nei dossier chiave. Si tratta inoltre di incrementare le interazioni con il settore privato e le ONG.
- *Innovazione*: i Programmi globali promuovono la ricerca di soluzioni innovative con effetti di scala in Paesi o con organizzazioni che fungono da attori principali e dove l'effetto atteso è maggiore. I programmi possono essere sviluppati anche al di fuori del Paese in cui si concentra l'aiuto bilaterale della DSC.
- *Gestione delle conoscenze e apprendimento*: i programmi globali permettono di rinforzare la gestione e la condivisione delle conoscenze e conferiscono maggiore solidità alle decisioni prese nell'ambito dei rischi globali.

Le strategie definiscono inoltre:

- un sistema di pianificazione e monitoraggio che considera in primo luogo gli effetti sulle politiche nazionali e internazionali,
- l'interazione con le istituzioni multilaterali specializzate,
- le modalità per conseguire sinergie con i programmi geografici,
- l'interazione con il settore privato e altri partner svizzeri, in particolare la ricerca.

I programmi globali sono dotati ciascuno di un budget annuo che ammonta in media a circa 30 milioni di franchi e che è destinato al finanziamento di progetti e programmi pilota innovativi che rispondono ai tre obiettivi summenzionati.

3.6.2.3 Partenariati multilaterali

La partecipazione alle organizzazioni multilaterali di sviluppo e la collaborazione attiva nei loro organi di direzione e di vigilanza sono un compito comune della DSC e della SECO ai sensi dell'articolo 8 dell'ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.01*). Se nel caso delle organizzazioni ONU specializzate nel commercio la responsabilità del

partenariato è della SECO con il sostegno della DSC, per le altre organizzazioni dell'ONU e i fondi globali i ruoli sono invertiti. L'elaborazione delle posizioni nelle banche multilaterali di sviluppo compete congiuntamente alla SECO e alla DSC.

In generale, la DSC e la SECO collaborano strettamente a livello multilaterale per esercitare un influsso sistematico in seno agli organi di governance delle organizzazioni prioritarie. La Svizzera si impegna nelle organizzazioni multilaterali soprattutto in due modi.

Contributi di base: si tratta di contributi generali che, nel caso della cooperazione svizzera, si concentrano sulle sue 15 organizzazioni prioritarie (cfr. n. 3.4.). La Svizzera valuta sistematicamente la gestione orientata ai risultati delle organizzazioni che beneficiano di contributi generali (*Core Contribution Management*, CCM). Analizza l'influsso della DSC e della SECO in seno alle organizzazioni che beneficiano di contributi di base e quello delle organizzazioni con cui collabora.

Multi-bi: attraverso i contributi alle organizzazioni multilaterali, la Svizzera finanzia programmi o progetti nell'ambito della cooperazione bilaterale o programmi globali, ad esempio in uno dei Paesi prioritari della DSC. Grazie a questo strumento, la Svizzera condivide la sua esperienza in materia di sviluppo con i partner multilaterali, favorendo la ricerca di soluzioni innovative. Viceversa, beneficia dell'esperienza e delle competenze tecniche delle organizzazioni multilaterali nell'ambito della gestione dell'aiuto bilaterale.

I contributi destinati alle istituzioni finanziarie internazionali, alle organizzazioni dell'ONU e ai fondi globali ammontano complessivamente al 40 per cento circa del totale del credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, in sintonia con il valore di riferimento calcolato nei precedenti messaggi. L'importo non è costante ma dipende dal ritmo e dalla dinamica dei negoziati sul finanziamento. In linea di massima, circa due terzi dei mezzi sono destinati alle IFI, mentre un terzo va alle organizzazioni delle Nazioni Unite (circa 24%) e ai fondi globali (circa 10%). In generale, la Svizzera si adopera per mantenere una certa continuità nello stanziamento dei fondi allo scopo di rinsaldare il partenariato con le organizzazioni multilaterali prioritarie e continuare ad essere considerata un partner affidabile. È soprattutto grazie a questa affidabilità, vale a dire ai contributi istituzionali pluriennali della DSC e della SECO (*core contributions*) che le organizzazioni prioritarie della Svizzera sono in grado di pianificare i loro impegni con una certa prevedibilità, un fattore indispensabile per il loro buon funzionamento. Nell'ambito del presente messaggio la DSC e la SECO, in collaborazione con l'AFF, dovranno valutare in che misura i nuovi strumenti finanziari, compresi i prestiti agevolati già ampiamente impiegati dalle istituzioni finanziarie e dai fondi, potranno essere usati a complemento dei contributi sotto forma di doni.

3.6.2.4 Partenariati con le organizzazioni non governative svizzere

Proprio perché la DSC non potrebbe adempiere il proprio mandato di cooperazione allo sviluppo senza il supporto delle organizzazioni non governative svizzere (ONG), i partenariati con queste organizzazioni assumono un'importanza strategica. Attive da molto tempo nei Paesi partner, le ONG godono di grande fiducia tra la popolazione locale e la società civile organizzata o gli Stati e vantano una profonda

conoscenza del contesto e dei temi nei quali sono specializzate. In Svizzera alimentano il dibattito su temi riguardanti la coerenza delle politiche per lo sviluppo e contribuiscono a informare il pubblico sulle sfide nel settore dello sviluppo.

Le forme di collaborazione tra la cooperazione svizzera e le ONG sono due: da un lato i mandati per l'attuazione di progetti specifici sottoposti alle regole delle procedure di gara pubblica, dall'altro i contributi a programmi e attività che le ONG svolgono sotto la propria responsabilità. I contributi ai programmi rappresentano un investimento della DSC nelle competenze delle ONG allo scopo di promuovere la complementarietà tra l'azione della DSC e queste organizzazioni che presentano spesso vantaggi comparati, ad esempio nell'ambito del sostegno alla società civile o della rivendicazione di diritti fondiari, con un forte coinvolgimento della popolazione femminile. Questo permette di adottare un approccio differenziato per gli obiettivi strategici del presente messaggio. I temi trattati dalle ONG coprono una vasta gamma di settori, in particolare la giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani, la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'accesso assicurato a tali risorse, i diritti dell'infanzia e la promozione della pace. La concessione di contributi programmatici nell'ambito di partenariati istituzionali è il risultato di un processo di negoziazione e presuppone un esame per verificare il contributo del programma al raggiungimento degli obiettivi strategici della cooperazione internazionale e l'ammissibilità dell'ONG in termini di competenze tematiche, redditività e radicamento nella società svizzera. Un ulteriore aspetto analizzato è la *governance* dell'ONG.

La DSC è impegnata in partenariati con alcuni centri di competenza svizzeri la cui attività si orienta agli obiettivi strategici della cooperazione svizzera allo sviluppo. Unitamente ad altri Uffici federali e ai Cantoni, promuove l'educazione allo sviluppo sostenibile nel sistema scolastico svizzero («Education 21»). Si tratta di un partenariato importante che sostiene la comprensione delle sfide legate a questo tema e rinforza le conoscenze sugli obiettivi di sviluppo sostenibile. La DSC appoggia inoltre altri servizi specializzati in materia di istruzione di base e formazione nell'ambito della cooperazione internazionale.

3.6.2.5 Conoscenze e apprendimento

La cooperazione internazionale della Svizzera è apprezzata per la qualità del suo lavoro. Quest'immagine positiva nasce dalla sua capacità di innovazione, dalla focalizzazione su temi per i quali presenta vantaggi comparati, dalla continuità della sua presenza sul posto e dalla capacità di far interagire conoscenze svizzere e locali. La cooperazione allo sviluppo promossa dalla DSC rafforza queste qualità attraverso una gestione sistematica ed efficace delle conoscenze (capitalizzazione delle esperienze, gestione interna dell'informazione, promozione dell'apprendimento) e la formazione continua del personale per migliorare le competenze metodologiche o le capacità interculturali. Queste ultime sono particolarmente importanti alla luce del crescente bisogno di innovare gli approcci di lavoro nei contesti fragili. Le reti tematiche della DSC sono forum privilegiati per promuovere lo scambio, l'analisi e l'innovazione allo scopo di rinforzare l'efficacia e l'efficienza dei programmi. Forniscono un supporto tematico e poggiano sulla partecipazione di esperti interni ed esterni, inclusi i rappresentanti delle ONG svizzere, del settore privato e dei partner multilaterali. In questo senso vengono definiti programmi specifici di soste-

gno all'apprendimento e di rafforzamento dei partenariati in funzione delle strategie tematiche approvate dalla direzione della DSC e aggiornate periodicamente.

3.6.2.6 Collaborazione con il settore privato

Nel corso degli ultimi anni la collaborazione tra la DSC e il settore privato svizzero e internazionale si è sensibilmente intensificata. Come indicano i numeri dedicati al presente credito quadro, verrà ulteriormente potenziata in sede di attuazione del messaggio. Questo permetterà di tener conto dell'auspicio formulato dalla Svizzera nell'ambito dell'Agenda 2030 di coinvolgere maggiormente il settore privato nell'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile visto l'effetto leva che il settore ha per la cooperazione allo sviluppo. In questo senso, verrà attribuita un'attenzione particolare alla ripartizione dei compiti con la SECO in funzione delle rispettive competenze chiave.

In effetti gli investimenti privati influenzano sensibilmente lo sviluppo dei Paesi meno avanzati e di quelli emergenti. Hanno un ruolo importante ai fini della crescita sostenibile e del conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. La collaborazione strategica con partner privati assicura alla DSC competenze e risorse che amplificano il suo effetto in termini di sviluppo. Nel contempo, grazie alla sua esperienza, la DSC incoraggia le imprese ad assumersi le proprie responsabilità sociali e ambientali, creando valore condiviso. Questa collaborazione implica una capacità da parte della cooperazione allo sviluppo della DSC di adattarsi al settore privato e di influenzarlo. I partenariati pubblico-privati per lo sviluppo (PPDP) costituiscono pertanto uno dei pilastri sui quali deve fondarsi la cooperazione internazionale della Svizzera. A tal fine occorre rafforzare il dialogo strategico con gli attori privati, in Svizzera e all'estero, sulle questioni attinenti allo sviluppo sostenibile e impegnarsi in partenariati operativi con imprese nazionali, internazionali e svizzere. Le forme di partenariato con il settore privato variano a seconda che si iscrivano in un contesto bilaterale o multilaterale o, ancora, in un programma globale. La DSC le imposta in funzione dello scopo perseguito. In ogni caso, le attività devono poter approdare a una soluzione che nessuno dei partner coinvolti avrebbe potuto trovare da solo, oltre ad influire positivamente sullo sviluppo. In questo senso, i partenariati non sono degli obiettivi in sé ma rendono la cooperazione più efficace. Permettono inoltre di promuovere una migliore inclusione dei gruppi vulnerabili nel settore privato, elemento importante in particolare nell'ambito dell'attuazione delle Direttive volontarie per una governance responsabile dei regimi fondiari e pertanto rivendicato dalla Svizzera. Durante il periodo di validità del presente messaggio, la DSC rinforzerà quindi il proprio impegno nell'ambito dei PPDP ogni volta che ciò le permetterà di raggiungere più efficacemente e rapidamente obiettivi di sviluppo. In seno alle organizzazioni prioritarie la Svizzera si impegna in modo particolare a sostenere maggiormente le iniziative che mirano ad aumentare la collaborazione con il settore privato. La Svizzera intensifica il suo impegno nell'ambito del Patto mondiale delle Nazioni Unite (*Global Compact*) e promuove l'attuazione dei Principi guida sulle imprese e i diritti umani delle Nazioni Unite (Principi Ruggie) e le Direttive per le imprese multinazionali dell'OCSE.

3.6.2.7 Collaborazione con istituti di ricerca svizzeri e internazionali

Storicamente la collaborazione a lungo termine e il dialogo con la comunità svizzera e internazionale della ricerca sono un punto forte della cooperazione allo sviluppo della DSC. Sono rette da un piano direttore, basato sul messaggio riguardante la cooperazione internazionale, che viene rinnovato ogni quattro anni e approvato dalla direzione della DSC. La collaborazione con gli istituti internazionali, come il CGIAR, è definita anzitutto in funzione dei temi e a livello di partenariati multilaterali. Nei Paesi partner, le collaborazioni con gli istituti di ricerca vengono sviluppate in base alle priorità strategiche della cooperazione. In Svizzera la DSC promuove la ricerca sulle sfide globali in collaborazione con il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) e il coinvolgimento degli ambienti scientifici nel dibattito sulle politiche per lo sviluppo, segnatamente sulla coerenza delle politiche. L'obiettivo è di favorire la produzione di nuove conoscenze nell'interesse di uno sviluppo sostenibile e della lotta alla povertà e la creazione di partenariati in grado di valorizzare queste conoscenze. Queste ultime possono avere una portata mondiale – come bene pubblico globale – oppure avere un'utilità strategica per gli obiettivi della cooperazione svizzera. La collaborazione si traduce in progetti condotti congiuntamente da istituti di ricerca svizzeri e istituti dei Paesi partner. Il FNS e la DSC ne supervisionano congiuntamente la realizzazione.

Le priorità della ricerca si allineano ai temi prioritari della cooperazione svizzera. I progetti da finanziare sono scelti tramite concorso. Oltre a coprire i temi scelti, i progetti devono adempiere criteri di qualità scientifica conformi agli standard internazionali e promuovere il partenariato con gli istituti di ricerca nei Paesi in sviluppo.

3.6.2.8 Collaborazione con le organizzazioni culturali

Un settore culturale indipendente ha un ruolo chiave ai fini del rafforzamento della società civile, dello sviluppo sostenibile nella società e della promozione della pace. Questo ruolo è importante soprattutto in contesti fragili. Nei Paesi partner la DSC sostiene lo sviluppo del settore culturale, rafforzando in particolare le capacità degli attori e delle loro istituzioni, promuovendo spazi creativi e di discussione e realizzando progetti e programmi. In tale contesto incoraggia l'attuazione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali e collabora con l'UFC e la DOI, in particolare relativamente al contributo al Fondo internazionale per la diversità culturale. Vista l'importanza fondamentale dell'accesso alle risorse e alle reti internazionali per ogni scena culturale, la DSC agevola, in collaborazione con le organizzazioni attive in Svizzera, anche l'accesso al mercato e al pubblico svizzeri per gli artisti provenienti da Paesi del Sud e dell'Est.

3.6.2.9 Collaborazione con i Paesi emergenti e cooperazione Sud-Sud

I Paesi del Sud, in particolare quelli emergenti, rivestono un ruolo sempre più importante nello sviluppo di altri Paesi e regioni. Sono attori irrinunciabili ed esercitano un'influenza crescente a livello regionale e globale. Per la DSC la loro collaborazio-

ne è quindi essenziale nell'interesse dello sviluppo. Nell'ambito dei programmi globali, l'impegno della DSC nei Paesi emergenti risponde a obiettivi strategici. I programmi globali vengono infatti avviati nei Paesi che dispongono della massa critica e del potenziale d'impatto necessari, che possono influenzare le politiche regionali o globali e che hanno un effetto moltiplicatore. La DSC conduce progetti ad esempio in India, Cina e Africa del Sud e promuove scambi Sud-Sud nei Paesi prioritari e in seno alle piattaforme internazionali. Favorisce lo scambio di esperienze e la messa in rete e valorizza il know-how e le tecnologie dei Paesi emergenti se ciò può tornare utile ai Paesi prioritari. Il sostegno alle organizzazioni regionali come la SADC in Africa australe è importante perché favorisce lo sviluppo di soluzioni regionali. La DSC collabora a progetti di cooperazione triangolare a condizione che questa forma abbia effettivamente un valore aggiunto per il Paese beneficiario e che i valori e gli standard svizzeri di qualità siano garantiti. In questo senso, il ruolo della DSC va ben oltre il semplice finanziamento e si traduce nella messa a disposizione di know-how, nella condivisione degli approcci e nell'assunzione di un ruolo di facilitatore. La DSC si adopera per rinforzare queste forme innovative di cooperazione soprattutto sulla base dei *Memorandum of understanding* conclusi con il Brasile (2012), il Messico (2013) e il Cile (2013), capitalizzando le esperienze ottenute per esempio nel settore delle risorse idriche. La DSC intende inoltre rafforzare il coordinamento con i Paesi emergenti che fungono da donatori per i Paesi prioritari attraverso il dialogo o nell'ambito di strategie nazionali. A livello multilaterale (cfr. n. 3.4.) la Svizzera segue da vicino la creazione di nuove istituzioni finanziarie internazionali da parte dei Paesi emergenti ed esplora le opportunità di cooperazione con queste ultime.

3.7 Obiettivi di efficacia e valutazione dei risultati

Gli obiettivi di efficacia permettono di valutare l'operato della cooperazione internazionale e i progressi nella realizzazione degli obiettivi strategici. La valutazione si basa in primo luogo sulle informazioni tratte dai rapporti annuali delle rappresentanze svizzere e delle missioni presso le organizzazioni internazionali e in secondo luogo su analisi strategiche, che vanno a formare il sistema di gestione orientata ai risultati collaudato e utilizzato dalla cooperazione svizzera dal 2013.

3.7.1 Contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per rispondere alle sfide globali

Obiettivo di efficacia 1

La Svizzera contribuisce a sviluppare il sistema delle Nazioni Unite, delle banche di sviluppo e di altri fondi e reti globali per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e rispondere alle sfide globali legate ai cambiamenti climatici, alla gestione delle risorse idriche, alla sanità pubblica, alla sicurezza alimentare e alla migrazione. Si impegna ad armonizzare l'agenda internazionale con quella nazionale.

Campi di osservazione

- Contributo (selettivo) alla definizione di norme, all'elaborazione di politiche globali e ai processi politici che riguardano i cambiamenti climatici, la gestione delle risorse idriche, la sanità, la sicurezza alimentare, la migrazione e lo sviluppo. *Indicatore scelto:* numero di processi politici influenzati e di convenzioni internazionali che promuovono lo sviluppo e che si focalizzano sui temi dei cambiamenti

climatici, delle risorse idriche, della sanità, della sicurezza alimentare, della migrazione e dello sviluppo.

- Contributo alla riforma delle Nazioni Unite («Uniti nell'azione») e all'adeguamento agli obiettivi di sviluppo sostenibile («Fit for purpose»). *Indicatore scelto:* percentuale dei governi degli Stati beneficiari favorevoli del tutto o abbastanza a una divisione chiara del lavoro tra le agenzie dell'ONU a livello nazionale (*Quadrennial Comprehensive Policy Review*, QCPR, indicatore n. 58).

- Contributo alla buona *performance* delle istituzioni multilaterali prioritarie.

- Contributo al miglioramento del coordinamento e della coerenza tra gli attori multilaterali, in particolare nei contesti fragili.

- Realizzazione del piano d'azione Uguaglianza di genere in seno alle Nazioni Unite (UN-SWAP), consolidamento del ruolo di UN Women quale leader mondiale per l'uguaglianza di genere e attuazione efficace di politiche e meccanismi di mainstreaming in seno alla Banca mondiale e alle banche regionali. *Indicatore scelto*: stato di attuazione della valutazione sistemica dell'efficacia, del valore aggiunto e dell'impatto del piano d'azione sull'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne (QCPR, indicatore n. 40)

3.7.2 Prevenire e gestire le conseguenze delle crisi, delle catastrofi e delle situazioni di fragilità, promuovere processi di trasformazione dei conflitti

Obiettivo di efficacia 2

La DSC contribuisce a combattere le cause della fragilità e delle crisi per mezzo di progetti di sviluppo a lungo termine e a mitigarne gli effetti negativi, in particolare sui gruppi vulnerabili e le donne.

Campi di osservazione

- Contributo all'inclusione delle donne, della dimensione di genere e dei gruppi vulnerabili nei processi di pace e di rafforzamento delle istituzioni pubbliche.

– Lotta alle cause di conflitto (elaborazione del passato, inclusione politica e sociale, trasformazione del conflitto). *Indicatore scelto*: grado di fiducia reciproca delle parti in caso di conflitti transfrontalieri e di conflitti per l'accesso alle risorse (in particolare acqua).

– Aumento della resistenza dello Stato alle crisi (Stato di diritto, accesso alla giustizia, riforma del sistema di sicurezza, sicurezza della popolazione).

–

3.7.3 Garantire a tutti un 'accesso sostenibile alle risorse e ai servizi

Obiettivo di efficacia 3

La DSC contribuisce a migliorare durevolmente l'accesso alle risorse e a servizi di base di qualità (salute, acqua e servizi igienico-sanitari, alimentazione e istruzione primaria, gestione sostenibile delle risorse naturali), in particolare per i gruppi vulnerabili, le donne e le ragazze.

Campi di osservazione

- Contributo al miglioramento dell'accesso a servizi di base di qualità nel settore dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari di base, dell'istruzione di base e della salute, in particolare per i gruppi vulnerabili. *Indicatori scelti*: numero di donne e uomini che hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, salute e istruzione di base (risultati aggregati pubblicati nei rapporti annuale sull'efficacia), numero di madri e bambini che hanno accesso ai servizi sanitari.

- Contributo all'accesso a una formazione professionale di qualità e all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, in particolare per i gruppi vulnerabili e le ragazze. *Indicatore scelto*:

- Contributo all'elaborazione e all'attuazione di strategie pubbliche in materia di sicurezza alimentare e nutrizione che rispondono ai bisogni della popolazione, in particolare dei gruppi vulnerabili

- Contributo all'elaborazione e all'attuazione di strategie pubbliche che includano un accesso sostenibile ed equo e la gestione delle risorse naturali, in particolare dell'acqua, del suolo, delle foreste, della biodiversità, delle risorse minerarie e delle fonti energetiche. - Contributo alla partecipazione equa delle donne alla governance dei servizi di base e alla gestione delle risorse naturali e produttive. *Indicatore scelto*: presenza femminile (in %) negli organi decisionali che definiscono l'accesso ai servizi di base e alle risorse naturali e la qualità dell'accesso.

3.7.4 Promuovere una crescita economica sostenibile

Obiettivo di efficacia 4

La DSC contribuisce all'elaborazione e alla realizzazione di politiche pubbliche e di iniziative private che favoriscono lo sviluppo economico equo e sostenibile.

Campi di osservazione

- Contributo all'aumento del reddito del settore agricolo e delle sue filiere e miglioramento della sicurezza alimentare dei Paesi partner/prioritari della Svizzera.

- Contributo allo sfruttamento sostenibile e al commercio delle materie prime. *Indicatore scelto*: esistenza di un quadro normativo per la gestione nazionale delle materie prime e qualità della normativa.

- Contributo al rafforzamento delle capacità economiche e allo sviluppo di servizi finanziari che favoriscono l'inclusione delle donne e dei gruppi socialmente sfavoriti nell'economia dei Paesi partner/prioritari della Svizzera. *Indicatore scelto:* numero di donne e uomini che hanno accesso ai servizi finanziari.

3.7.5 Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni che operano a favore della società e dell'economia

Obiettivo di efficacia 5

La DSC contribuisce al rafforzamento della *governance* democratica e equa a livello globale e nei Paesi partner, in particolare a livello decentrato (p. es. municipale), che favorisce la coesione sociale, lo sviluppo economico, la riduzione della povertà e l'uguaglianza di genere.

Campi di osservazione

- Contributo a istituzioni e politiche più inclusive che favoriscono una maggiore partecipazione della società civile, un coinvolgimento più forte delle donne e l'inclusione dei gruppi più vulnerabili nei processi decisionali politici.

- Contributo all'organizzazione e allo svolgimento di elezioni libere, democratiche e trasparenti. *Indicatore scelto:* numero di processi elettorali che hanno beneficiato del sostegno svizzero.

- Contributo a una gestione finanziaria e fiscale efficace e trasparente dei comuni che favorisce lo sviluppo economico, la riduzione della povertà e servizi adeguati per tutti (uomini, donne, ragazze e ragazzi). *Indicatore scelto:* numero di Paesi partner nei quali la funzione di vigilanza è garantita da parlamenti locali, organizzazioni della società civile e organi di vigilanza indipendenti.

- Contributo all'elaborazione inclusiva di norme e politiche globali in materia di salute, acqua, cambiamenti climatici, sicurezza alimentare e migrazione.

3.7.6 Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Obiettivo di efficacia 6

La DSC contribuisce a livello globale e nei Paesi partner a migliorare il rispetto dei diritti umani per tutti, in particolare per i gruppi vulnerabili e le vittime di discriminazioni.

Campi di osservazione:

- Contributo all'elaborazione, all'adozione e all'applicazione di quadri normativi e di politiche in materia di diritti umani nei Paesi partner, in particolare nei contesti fragili. *Indicatori scelti*: numero di istituzioni nazionali per i diritti umani pienamente conformi ai Principi di Parigi (A Rating), numero di raccomandazioni dell'esame periodico universale (UPR) adottate e attuate, con un'attenzione particolare alla lotta contro la discriminazione e l'esclusione.

- Contributo all'eliminazione di ogni forma di violenza basata sul genere attraverso la prevenzione, l'aiuto psicosociale, l'impegno degli uomini e dei ragazzi, un migliore accesso alla giustizia e la lotta all'impunità. *Indicatore scelto:* violenza di genere nel contesto domestico e pubblico in determinati programmi dei Paesi prioritari.

- Rispetto dei diritti umani (rafforzamento delle istituzioni nazionali per i diritti umani e dei meccanismi di tutela; attuazione degli impegni internazionali). *Indicatore scelto*: stato di attuazione di raccomandazioni concrete formulate da meccanismi internazionali di controllo del rispetto dei diritti umani (in particolare esame periodico universale, UPR).

- Contributo al rafforzamento delle istituzioni nazionali per i diritti umani (società civile, istituzioni indipendenti e statali). *Indicatore scelto:* indice CIVICUS (*civil society index*).

3.7.7 Rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze

Obiettivo di efficacia 7

La DSC contribuisce in modo sistematico alla realizzazione degli obiettivi in materia di uguaglianza di genere, con un'attenzione particolare al rafforzamento delle capacità politiche ed economiche delle donne e sulla tutela dei diritti delle donne e delle ragazze (o ad aspetti di genere) nei contesti fragili e interessati da conflitti ed è in grado di misurare l'efficacia del suo impegno in questo settore.

Campi di osservazione:

- Disponibilità di informazioni sui risultati e sugli effetti in merito all'uguaglianza di genere (secondo le priorità tematiche).
- Rafforzamento dell'ottica di genere nei processi politici internazionali e nel dialogo politico con i Paesi partner. *Indicatore scelto:* percezione dell'influsso esercitato dalla Svizzera negli organismi internazionali e multilaterali e percezione nei Paesi partner del ruolo attivo della Svizzera nelle questioni relative all'uguaglianza di genere
- Acquisizione di know-how e competenze, apprendimento istituzionale e gestione delle conoscenze nei Paesi partner.

3.8 Risorse

3.8.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito

In virtù dell'articolo 9 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.0*), le Camere federali approvano i mezzi finanziari per la cooperazione internazionale allo sviluppo della Confederazione sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Per portare avanti la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario della Svizzera a favore dei Paesi in sviluppo nei prossimi quattro anni il Consiglio federale chiede alle Camere federali l'apertura di un credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo per un ammontare di 6,421 miliardi di franchi per gli anni 2017–2020.

L'attribuzione dei mezzi finanziari della cooperazione internazionale tra i vari crediti quadro è definita nel numero sulla strategia del presente messaggio. Gli importi corrispondenti figurano nel piano finanziario di legislatura 2017–2019. Il credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo comprende tre crediti a preventivo.

Tabella 1

Piano finanziario di legislatura 2017-2019 e proiezione per il 2020

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)		Preventivo	Piano finanziario				
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Totale 17–20
1. Azioni della cooperazione	A2310.0547	*811*	760	798	829	851	3238

allo sviluppo							
2. Cooperazione multilaterale allo sviluppo	A2310.0548	*319*	349	367	362	359	1437
3. Ricostituzione IDA	A2310.0549	*189*	191	197	221	239	848
Totale		*1319*	1300	1362	1412	1449	5523
Tasso di crescita medio annuale (in %)							2,8

* Per garantire la comparabilità, le cifre del 2016 non tengono conto delle spese proprie richieste con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016 (cfr. n. 3.7.3).
** Stima

3.8.2 Volume del credito quadro 2017-2020

Con il presente credito quadro, il Parlamento autorizza il Consiglio federale ad assumere impegni finanziari per realizzare progetti. Gli accordi multilaterali prevedono piani di pagamento vincolanti che possono durare fino a dieci anni, mentre la maggior parte delle fasi[38] dei programmi e dei progetti della cooperazione bilaterale dura da tre a quattro anni. I pagamenti risultanti dagli impegni assunti possono andare oltre il periodo del credito quadro. Crisi ed eventi politici imprevisti possono comportare l'interruzione di programmi e progetti o ritardare i pagamenti. Inoltre, nel periodo 2017-2020 è prevista la ricostituzione delle risorse dell'IDA e del FAD, il che implica un volume di impegni più ingente senza aumento dei pagamenti. Per assicurare lo svolgimento efficiente delle operazioni bilaterali e l'attuazione degli accordi multilaterali tenendo conto dei fattori menzionati, è previsto un credito d'impegno che supera di circa il 15 per cento il volume di spesa del periodo corrispondente. Il credito d'impegno del credito quadro ammonta dunque a 6,421 miliardi di franchi.

Per reagire in modo più flessibile alle situazioni straordinarie di emergenza nell'aiuto umanitario o nella cooperazione allo sviluppo, nel periodo 2017–2020 la DSC può procedere a spostamenti pari al massimo a 120 milioni di franchi tra i crediti quadro Aiuto umanitario e Cooperazione tecnica e aiuti finanziari a favore dei Paesi in sviluppo. Il Consiglio federale proporrà al Parlamento di introdurre la possibilità di operare simili spostamenti per i crediti a preventivo nel messaggio concernente il preventivo.

Tabella 2

Panoramica degli impegni e dei pagamenti

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)	Importo richiesto	Piano finanziario di legislatura 2017-2019 e proiezione per il 2020
1. Azioni della cooperazione allo sviluppo	3656	3238
2. Cooperazione multilaterale allo sviluppo	1738	1487

[38] I progetti di cooperazione allo sviluppo sono generalmente attuati in fasi della durata di tre-quattro anni.

3.Ricostituzione IDA	1107	848
Totale	**6421**	**5523**

La Svizzera riceve fondi da altre agenzie per lo sviluppo per la realizzazione o il cofinanziamento di progetti. Questi fondi vengono preventivati e contabilizzati sia come ricavi sia come costi e pertanto non comportano maggiori costi per il bilancio della Confederazione. Gli importi stimati sono inclusi negli stanziamenti.

Attribuzione dei fondi

La strategia in materia di cooperazione internazionale descrive in dettaglio il profilo e le modalità di attuazione nonché le priorità e gli approcci. Le situazioni di instabilità politica, economica e sociale possono influenzare fortemente l'attuazione dei programmi di cooperazione allo sviluppo. Poiché una ripartizione «rigida» dei fondi, ad esempio per gruppi di Paesi (fragili o stabili) si rivela spesso inadeguata, quella proposta nel presente messaggio è indicativa.

Tabella 3

Ripartizione indicativa dei fondi (impegni)

Ripartizione (cifre arrotondate)		Obiettivo (in mio.)	Attività
38,1%	*Bilaterale*	2449	Lotta contro la povertà: programmi per Paesi e programmi regionali
11,7%	*Bilaterale*	754	Lotta contro la povertà: programmi globali e iniziative
7,1%	*Bilaterale*	453	Contributi programmatici e contributi mirati Svizzera
43,1%	*Multilaterale*	2765	Cooperazione multilaterale
100,0%		**6421**	**Totale**

Grazie a un efficace controllo di gestione (*corporate controlling*) che ha dato buone prove, la DSC effettua un monitoraggio sistematico dell'attuazione dei messaggi sulla base degli obiettivi definiti nei crediti quadro quadriennali. È inoltre garantito un controllo regolare in settori quali la concentrazione geografica e tematica, il rispetto delle competenze finanziarie e dei costi del personale e l'implementazione di una gestione orientata ai risultati.

Tabella 4

Priorizzazione della cooperazione multilaterale (indicativa)

	Obiettivo (in mio.)	
100 %	2732	**Cooperazione multilaterale**
66 %	1803,1	– *Istituzioni finanziarie internazionali*
24 %	655,7	– *Organizzazioni ONU*
10 %	*273,2*	– *Fondi e reti globali*

3.8.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) prevede che i crediti d'aiuto siano separati dal preventivo globale che copre le spese proprie dell'amministrazione (personale, beni e servizi). Questo principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Pertanto, dal 2017 le spese proprie saranno integrate nel preventivo globale del Dipartimento federale degli affari esteri e non saranno più comprese nei crediti d'impegno, come invece era il caso nel periodo 2013-2016. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie in sede di approvazione del preventivo. Queste spese sono esposte nel presente numero per motivi di esaustività e a fini di informazione, visto che servono alla pianificazione, l'attuazione e la valutazione delle attività previste dal presente credito quadro.

Nel periodo 2017–2020 le spese proprie ammonteranno a circa 490 milioni di franchi, di cui circa 306 milioni per finanziare le spese per il personale svizzero presso la centrale, gli uffici esterni e le organizzazioni internazionali e la realizzazione di programmi propri. Le spese di personale includono anche i costi per il personale locale che prima erano integrati nei crediti di aiuto e che per il periodo coperto dal presente messaggio ammontano a 80 milioni di franchi. L'integrazione delle spese per il personale locale non genera oneri supplementari per la Confederazione, visto che vengono dedotte dai crediti di aiuto. In futuro, le spese di personale segneranno la stessa tendenza di quella del resto della Confederazione (evoluzione dei salari e contributi del datore di lavoro), ma potranno essere influenzate da un impegno maggiore o minore negli Stati fragili o in conflitto. Decisioni politiche o eventi imprevisti possono generare un incremento temporaneo del fabbisogno di personale e delle spese corrispondenti.

I restanti 103 milioni di franchi servono a coprire le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio (ad es. affitti, costi di trasloco e di trasporto) che sono necessarie all'attuazione del credito quadro.

Tabella 5

Spese proprie previste nel periodo 2017-2020

Mio. franchi	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2017-2020
Spese di personale	92	95	96	97	98	386
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	26	26	26	26	26	104
Totale spese proprie	**118**	**121**	**122**	**123**	**124**	**490**

Le spese proprie comprendono anche i collaboratori di progetto locali legati da un contratto di lavoro con il DFAE. Per garantire le capacità di attuazione di nuovi progetti devono poter essere effettuati trasferimenti tra il credito a preventivo Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo e le spese per i collaboratori di progetto nel preventivo globale. Nell'ambito del messaggio sul Preventivo il Consiglio federale proporrà al Parlamento di prevedere una possibilità di trasferimento in tal senso per i crediti a preventivo.

Valore aggiunto generato dall'impiego di personale svizzero

Il personale contribuisce in modo determinante alla solidità dei risultati conseguiti. Le misure riguardanti l'impiego, la selezione e lo sviluppo del personale sono rette dalla legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali del 1976 e dalla pertinente ordinanza del 1977.

Nel settore della cooperazione internazionale, l'intensità di personale è relativamente elevata, in particolare a causa del fatto che in contesti complessi, e il più delle volte fragili, vengono realizzati progetti di cui occorre garantire e comprovare la qualità e l'impatto e a causa della dipendenza da personale operativo in possesso di qualifiche specifiche. Per queste ragioni, la cooperazione internazionale della Svizzera richiede l'impiego di maggiori risorse di personale rispetto, ad esempio, alla gestione di un portafoglio di contributi finanziari a organizzazioni diverse. Grazie alle conoscenze specialistiche, il personale apporta un valore aggiunto che va oltre i mezzi finanziari impiegati. Inoltre la creazione di nuovi partenariati, l'avvio di iniziative innovative e l'impegno costante volto ad ottenere una maggiore efficacia e una migliore coerenza tra i diversi settori della politica di sviluppo richiedono forme di cooperazione sempre più esigenti e un grande investimento qualitativo per quanto concerne la concezione, l'esecuzione, il sostegno e la valutazione dei progetti. Al tempo stesso, gli sconvolgimenti globali hanno un impatto importante sui Paesi partner conferendo crescente complessità ai compiti legati alla cooperazione allo sviluppo. Inoltre, alla luce della focalizzazione della DSC sui contesti fragili, il monitoraggio assiduo dei programmi o l'ottimizzazione costante delle strategie di intervento esigono un impegno adeguato in risorse umane.

Le maggiori esigenze presuppongono un monitoraggio assiduo dei programmi e dei progetti al fine di ridurre i rischi e garantire la qualità. A ciò si aggiunge il consolidamento delle conoscenze dei partner, che richiede un grande dispendio di risorse in particolare nei Paesi fragili. La cooperazione internazionale orientata ai risultati necessita di personale sufficientemente qualificato sia presso la centrale della DSC sia nei Paesi partner.

Le spese di personale previste sono necessarie affinché il messaggio concernente la cooperazione internazionale possa essere attuato in maniera efficiente e responsabile secondo le istruzioni del Parlamento e del Consiglio federale. Le elevate qualifiche professionali dei collaboratori richiedono risorse adeguate.

4 Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo

*I provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo concorrono a ridurre la povertà e i rischi globali e a promuovere la pace e i diritti umani. Il loro principale obiettivo è di contribuire a una crescita sostenibile e inclusiva. In tal senso la cooperazione economica allo sviluppo si focalizza sui Paesi in sviluppo più avanzati (*Middle Income Countries, MIC*) che se da un lato fungono da volano per lo sviluppo di intere regioni, dall'altro attestano tassi molto alti di povertà estrema. Le disparità e i rischi globali, come i cambiamenti climatici o le crisi economico-finanziarie, sono aumentati soprattutto nei*

MIC. La cooperazione economica allo sviluppo deve tenere conto di queste realtà e focalizzarsi sulla dimensione sociale della sostenibilità.

La SECO promuove una crescita sostenibile e inclusiva attraverso quattro obiettivi d'efficacia operativi: istituzioni e servizi efficaci, aumento e miglioramento dell'occupazione, sviluppo degli scambi commerciali e della competitività, economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici. Oltre a concentrare gli sforzi sui suoi otto Paesi prioritari del Sud, la SECO rafforza le misure complementari in determinati Paesi prioritari di altri servizi federali, in particolare della DSC, mettendo a loro disposizione le sue competenze e potenziando le sinergie della cooperazione internazionale.

4.1 Obiettivi e sfide

Negli ultimi anni i provvedimenti di politica economica e commerciale hanno assunto ancora più importanza nella lotta contro la povertà. Nei Paesi a medio reddito (*Middle Income Countries, MIC*), che figurano tra i primi beneficiari degli interventi di cooperazione economica allo sviluppo, i poveri sono sempre più numerosi. Se negli anni 1990 la maggior parte delle persone in povertà estrema risiedeva nei Paesi a basso reddito, oggi sette su dieci vivono nei MIC, una tendenza che si sta affermando. Ad aumentare è anche la rilevanza dei rischi globali, come i cambiamenti climatici o le crisi economico-finanziarie, in particolare nei MIC che crescono rapidamente e fungono da volano per lo sviluppo di intere regioni. Nel contempo si osserva che contesti una volta stabili sono resi fragili da conflitti politici.

La cooperazione economica allo sviluppo deve tenere conto di queste realtà che, dalla pubblicazione del messaggio 2013-2016, si sono accentuate. Data la molteplicità delle fonti di finanziamento cui possono accedere i MIC, è sempre più importante utilizzare l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in modo mirato (*smart aid*). Per produrre un effetto moltiplicatore, l'APS va impiegato ad esempio per generare risorse supplementari nei Paesi partner, sotto forma di entrate fiscali o investimenti privati. L'attenzione deve dunque concentrarsi sul promovimento di istituzioni statali efficaci e di condizioni quadro che permettano di sfruttare appieno le potenzialità del settore privato. In questo ambito la SECO può avvalersi dell'esperienza acquisita in vent'anni di attività.

La prima condizione da soddisfare per ridurre la povertà e limitare i rischi globali resta comunque quella di una crescita sostenibile, che assume un ruolo chiave nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDG*). La SECO porta quindi avanti il suo impegno in questo senso. A differenza dell'ultimo credito quadro, nel periodo 2017-2020 verrà attribuita ancora più importanza alla dimensione sociale della sostenibilità, motivo per cui l'obiettivo della SECO è stato ampliato in «crescita sostenibile e inclusiva» (cfr. n. 4.2.2). Questa nuova definizione riprende gli elementi centrali dell'ottavo obiettivo di sviluppo sostenibile. L'aggettivo «inclusivo» sottolinea che i frutti della crescita devono raggiungere tutte le fasce della popolazione.

Per attuare questo quadro di obiettivi la SECO interviene tuttora nel ruolo di centro di competenza per le questioni di politica economica della Confederazione. Contribuisce a una crescita sostenibile e inclusiva attraverso quattro obiettivi d'efficacia: istituzioni e servizi efficaci; aumento e miglioramento dell'occupazione; sviluppo degli scambi commerciali e della competitività; economia a basse emissioni e resi-

liente ai cambiamenti climatici (cfr. n. 4.3). Questi obiettivi sono attuati nell'ambito delle priorità tematiche della SECO (cfr. n. 4.4.1).

La SECO continua a focalizzarsi su otto Paesi prioritari del Sud (Egitto, Tunisia, Ghana, Sudafrica, Indonesia, Vietnam, Colombia, Perù), tutti Paesi a medio reddito. Parallelamente rafforza la complementarità degli strumenti della cooperazione svizzera allo sviluppo estendendo la cooperazione e lo sviluppo economici a determinati Paesi prioritari di altri servizi federali come la DSC (cfr. n. 4.4.2). Oltre a portare avanti attività di cooperazione bilaterale con i Paesi partner, la SECO collabora strettamente a livello multilaterale con la Banca mondiale e altre istituzioni finanziarie di sviluppo. In questo ambito costituisce una nuova priorità multilaterale il *Green Climate Fund* che finanzia progetti climatici che favoriscono lo sviluppo (cfr. n. 4.5.3).

Il credito quadro 2017-2020 per il finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione internazionale prevede un volume di impegni pari a 1,14 miliardi di franchi. La base legale è rappresentata dall'articolo 54 della Costituzione federale (RS *101*) e dalla legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.0*). L'ordinanza del 12 dicembre 1977 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali ne disciplina l'applicazione (RS *974.01*, stato 1° aprile 2010).

4.2 Orientamento strategico dei provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO

Il presente numero illustra i compiti della cooperazione economica della SECO e spiega come si inseriscono nella strategia in materia di cooperazione internazionale. L'obiettivo ultimo della cooperazione internazionale è di ridurre la povertà e i rischi globali, alleviare le sofferenze e promuovere la pace e i diritti umani a favore di uno sviluppo sostenibile.

La SECO contribuisce a questo obiettivo promuovendo una crescita sostenibile sul piano economico, ecologico e sociale, che offra prospettive a tutte le fasce della popolazione.

4.2.1 Politica economica e di sviluppo

Contesto internazionale

Alla luce della costante diminuzione delle disparità tra Paesi industrializzati, emergenti e in sviluppo, la cooperazione internazionale non mira più solo a ridurre la povertà in modo unidimensionale, ma anche a fornire un contributo significativo allo sviluppo sostenibile mondiale.

Nell'ultimo trentennio il commercio mondiale è cresciuto in media del 5 per cento all'anno, mentre il volume complessivo degli investimenti diretti dall'estero è più che sestuplicato. L'apertura dell'economia mondiale va di pari passo con un aumento significativo della crescita globale, con notevoli benefici per i Paesi emergenti e in sviluppo, tanto che dal 1990 il numero di persone in povertà estrema si è più che

dimezzato. Tuttavia la crescita, da sola, non garantisce necessariamente uno sviluppo sostenibile. Gli osservatori rilevano che...

1. … spesso la crescita non è distribuita in modo uniforme e può esacerbare le disparità nei Paesi in sviluppo. Se non crea posti di lavoro a sufficienza, può causare tensioni sociali, mettendo a repentaglio la pace sociale e, a lungo termine, la stabilità politica ed economica.
2. ... questa crescita economica non poggia sempre su basi solide. Molti Paesi in sviluppo ricchi di materie prime, per esempio, raggiungono un alto tasso di crescita estraendo e vendendo risorse naturali non rinnovabili, ma non sviluppano né diversificano la loro economia. È poco probabile che su questa base si possa costruire un benessere duraturo, soprattutto a fronte della volatilità dei prezzi delle materie prime. A ciò si aggiunge che molti Paesi, a causa anche della debolezza delle loro istituzioni, hanno difficoltà a ripartire i proventi delle materie prime in modo trasparente ed efficace.
3. ... nell'era della globalizzazione, quasi tutti i Paesi in sviluppo e le loro aziende fanno parte di catene di valore globali, ma spesso le ricadute locali in termini di utili e gettito fiscale sono ancora limitate.
4. ... i rischi globali di varia natura (catastrofi naturali, crisi economico-finanziarie ecc.) che si sono manifestati nell'ultimo decennio hanno messo a nudo la vulnerabilità e la dipendenza reciproca delle società moderne. Di riflesso, i temi che assumono sempre più peso nel dibattito pubblico sono innanzitutto le conseguenze dei cambiamenti climatici (dovuti tra l'altro agli alti consumi energetici), l'incompatibilità del modello economico vigente con i confini planetari e le richieste di una crescita «più verde». Eppure a tutt'oggi i Paesi in sviluppo, ma non solo, tendono a considerare il benessere economico e la tutela dell'ambiente due obiettivi contraddittori. Oltre ai rischi ambientali, a costituire una sfida sia per i Paesi sviluppati sia per quelli poveri è l'afflusso di richiedenti l'asilo e persone in cerca di lavoro.

La comunità internazionale intende affrontare le sfide e i rischi summenzionati tra l'altro con nuovi obiettivi di sviluppo globali. L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile adottata nel 2015 include per la prima volta tutte e tre le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ecologica). È valida per tutti gli Stati, non più solo per i Paesi in sviluppo, e va oltre gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio definiti per il periodo 2000-2015. La Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, su cui si fonda la cooperazione internazionale 2017-2020.

Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile: obiettivi rilevanti per la SECO

Attraverso la cooperazione economica allo sviluppo, la SECO fornisce un contributo agli obiettivi di sviluppo globali nei settori della crescita sostenibile, dell'occupazione, delle istituzioni, dell'acqua, del commercio, dell'energia e del clima[39].

Insegnamenti tratti dal credito quadro Sud 2013-2016

Per il presente credito quadro della SECO si è tenuto conto delle esperienze acquisite nel quadriennio 2013-2016. L'attuazione di quanto proposto nel messaggio ha mostrato che, dal punto di vista strategico e operativo, la SECO si focalizza sui temi giusti[40]. Il lavoro in contesti locali, regionali e globali in rapido mutamento e le disparità economiche talvolta persistenti richiedono tuttavia flessibilità e implicano un adeguamento e un'ottimizzazione costanti degli interventi.

Diverse valutazioni indipendenti[41] attestano la rilevanza degli interventi della SECO nella risposta ai bisogni dei Paesi partner e i buoni risultati conseguiti. Evidenziano

[39] 1) Eliminazione della povertà ovunque nel mondo; 2) Uguaglianza di genere; 6) Disponibilità e impiego sostenibile di acqua e servizi igienici; 7) Fonti energetiche economiche sostenibili per tutti; 8) Crescita economica sostenibile e inclusiva, piena occupazione e lavoro dignitoso per tutti; 9) Infrastruttura resiliente, industrializzazione sostenibile e promozione dell'innovazione; 10) Riduzione delle disuguaglianze; 11) Città e insediamenti umani inclusivi, sicuri e sostenibili; 12) Modelli di consumo e produzione sostenibili; 13) Cambiamenti climatici e loro conseguenze; 15) Uso sostenibile degli ecosistemi terrestri e salvaguardia della biodiversità; 16) Società pacifiche e inclusive con istituzioni efficaci e responsabili.

[40] Nell'ultimo messaggio la SECO si era concentrata su cinque priorità tematiche: 1. Rafforzare la politica economica e finanziaria; 2. Sviluppare infrastrutture e approvvigionamento urbani; 3. Sostenere il settore privato e l'imprenditoria; 4. Promuovere il commercio sostenibile; 5. Incentivare una crescita rispettosa del clima (cfr. Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 del 15 febbraio 2012, numero 4.3).

[41] Nel periodo 2013-2016 sono state realizzate valutazioni indipendenti sui seguenti temi (tutti i rapporti sono disponibili al sito www.seco-cooperation.admin.ch): governance economica; consolidamento aziendale e finanziario delle imprese di approvvigionamento; promozione del commercio sostenibile; SIFEM, istituzione svizzera per il finanziamento dello sviluppo.

però anche l'importanza di approcci trasversali che permettono di affrontare adeguatamente realtà molto complesse e di sfruttare meglio le sinergie.

Conclusioni determinanti per l'orientamento del presente messaggio[42]

- Negli ultimi anni la politica economica e finanziaria ha compiuto progressi significativi nell'identificazione delle riforme necessarie e la SECO ha svolto un ruolo importante nello sviluppo di strumenti diagnostici. In futuro si auspica una maggiore convergenza tra l'attività di analisi e l'attuazione di queste riforme. Le riforme sono la chiave di volta di istituzioni pubbliche forti e affidabili che forniscono servizi accessibili a tutti i cittadini.
- La focalizzazione del messaggio precedente sull'infrastruttura urbana si è rivelata una scelta giusta. In futuro, per rispondere alle sfide poste dalla crescita in rapida espansione e dal consumo delle risorse, questo approccio dovrà tenere conto in maggior misura dello sviluppo urbano globale e concentrare l'attenzione su questioni quali il finanziamento, l'utilizzazione ottimale del territorio, il rafforzamento delle imprese di approvvigionamento (Corporate Development) e la riduzione delle emissioni.
- Finora, gli sforzi per promuovere il settore privato si concentravano generalmente sull'accesso al capitale, sul miglioramento delle condizioni quadro e sul rafforzamento dell'imprenditoria. Dato che queste misure non incrementano automaticamente né il numero né la qualità degli impieghi, in futuro si dovranno adottare provvedimenti specifici per migliorare le condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione (accesso a servizi finanziari e alla tecnologia).
- Nel settore della promozione del commercio, la SECO manterrà il proprio impegno lungo l'intera catena del valore. I suoi sforzi pluriennali in questo ambito hanno permesso per esempio di creare standard e marchi di sostenibilità che si sono affermati sul piano internazionale. In futuro si tratterà di garantire la necessaria trasparenza quanto al controllo e al numero di questi marchi e di adoperarsi per trasformarli in standard più globali. I marchi da soli non migliorano le condizioni di vita dei produttori: affinché questi ultimi possano partecipare congiuntamente al mercato mondiale beneficiando di condizioni favorevoli, anche quelli piccoli dovranno organizzarsi meglio. A tal fine la SECO intensificherà gli sforzi per migliorare le condizioni di produzione. Nell'ambito del sistema commerciale multilaterale, il sostegno fornito ai Paesi nella fase antecedente l'adesione all'OMC si è rivelato efficace. Lo conferma tra l'altro la valutazione indipendente realizzata sul tema della promozione del commercio.
- L'aumento delle emissioni di gas serra è dovuto in prima linea al consumo crescente di agenti energetici fossili. Dato che i meccanismi di compensazione delle emissioni di CO_2 non si sono ancora affermati nella misura auspicata, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili restano i settori d'intervento più importanti per raggiungere gli obiettivi climatici interna-

[42] Per i risultati dettagliati in riferimento alle cinque priorità tematiche e alla cooperazione con le organizzazioni multilaterali cfr. Allegato A1.4 Provvedimenti economici e di politica commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

zionali.

4.2.2 Obiettivo della SECO: ridurre la povertà e i rischi globali attraverso una crescita sostenibile e inclusiva

La SECO concorre a ridurre la povertà e i rischi globali promuovendo una crescita sostenibile e inclusiva (cfr. grafico). A tal fine persegue i sette obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera concentrandosi sulle seguenti priorità:

- *Contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per far fronte alle sfide globali:* rientrano per esempio in questo campo d'azione i progetti volti a mitigare gli effetti delle crisi economico-finanziarie e le conseguenze dei cambiamenti climatici o il dialogo politico sulle sfide globali nell'ambito delle banche multilaterali di sviluppo.
- *Garantire a tutti l'accesso alle risorse e ai servizi:* la SECO sostiene diversi programmi – dall'approvvigionamento idrico ed energetico ai servizi per piccole e medie imprese (PMI) – prestando particolare attenzione alla protezione e alla gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi.
- *Promuovere una crescita economica sostenibile:* l'obiettivo di una crescita sostenibile permea praticamente tutte le attività della SECO. In questo campo d'azione l'attenzione si focalizza sulla promozione di condizioni quadro idonee per le aziende.
- *Rafforzare lo Stato di diritto e la codecisione democratica, sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia:* la SECO contribuisce all'attuazione degli obiettivi strategici sostenendo istituzioni quali ministeri dell'economia, banche centrali o attori privati (associazioni di categoria).

Un altro obiettivo strategico della cooperazione internazionale della Svizzera è la promozione della parità di genere, che costituisce un valore fondamentale per la SECO.

Le attività della SECO, basate sugli obiettivi strategici, contribuiscono a una crescita sostenibile e inclusiva. Se da un lato la crescita economica è requisito essenziale per ridurre la povertà e i rischi globali, in quanto permette all'economia privata di creare nuovi posti di lavoro e allo Stato di mettere a disposizione servizi essenziali, dall'altro deve essere sostenibile, ossia considerare non solo gli aspetti economici, ma anche i fattori sociali ed ecologici. Inoltre, non deve pregiudicare il benessere delle generazioni future: un'economia in rapida espansione che non crea posti di lavoro o che provoca un forte inquinamento può contribuire solo limitatamente a ridurre la povertà a lungo termine. Negli ultimi anni l'attenzione si è dunque focalizzata in misura crescente sulla dimensione sociale dello sviluppo. In numerosi Paesi emergenti e in sviluppo la crescita è sostenuta, ma le disparità tra ricchi e poveri rimangono invariate o si accentuano, con potenziali ripercussioni negative sulla coesione sociale, che possono a loro volta compromettere la stabilità politica e, a medio e lungo termine, i risultati economici. Idealmente la crescita economica dovrebbe quindi portare benefici a tutte le fasce della popolazione. La SECO ha

pertanto scelto quale obiettivo per il quadriennio 2017-2020 una crescita sostenibile e inclusiva, che riflette l'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.

Le attività della SECO contribuiscono a una crescita sostenibile e inclusiva attraverso quattro obiettivi d'efficacia operativi.

1. Per una crescita sostenibile e inclusiva sono indispensabili istituzioni e servizi efficaci, accessibili a tutte le fasce della popolazione. Se la certezza del diritto non è garantita o se il sistema di approvvigionamento idrico non è affidabile, per esempio, un piccolo imprenditore stenterà ad avviare un'attività e creare posti di lavoro. Una gestione oculata delle finanze e degli investimenti pubblici e un settore finanziario ben sviluppato, invece, influiscono positivamente sul risultato economico di un Paese, riducendo la povertà.
2. Affinché lo sviluppo economico torni a beneficio del maggior numero possibile di persone occorre aumentare e migliorare l'occupazione. È infatti assodato che un lavoro dignitoso è il rimedio più efficace contro la povertà. Di conseguenza, soprattutto nei Paesi in sviluppo, è importante rafforzare la crescita aumentando la produttività, ma anche permettere al maggior numero possibile di persone di partecipare al mercato del lavoro. A tale fine occorre garantire, specialmente alle piccole e medie imprese, un contesto favorevole e l'accesso ai servizi finanziari. Affinché si lavori in condizioni di sicurezza e dignità umana, gli impieghi devono inoltre essere conformi ai principi fondamentali dell'OIL. Le condizioni quadro devono quindi essere organizzate in modo tale da migliorare l'occupazione in termini sia quantitativi che qualitativi.
3. Ai fini di una crescita a lungo termine è indispensabile intensificare le attività commerciali e rafforzare la competitività. Oggi la produzione di beni è organizzata in complesse catene del valore (*Global Value Chains*) con fasi produttive in diversi Stati. Troppo spesso i Paesi in sviluppo non traggono nessun beneficio dalle fasi più redditizie di queste catene. Condizioni quadro economiche adeguate aiutano a incrementare progressivamente la produttività delle PMI e a spostare gradualmente in loco le fasi produttive lucrative ad elevato valore aggiunto. È altrettanto importante che il profitto sia ripartito equamente fra tutti i partecipanti locali alla catena del valore. Oltre alla dimensione sociale occorre inoltre migliorare costantemente l'ecocompatibilità delle catene del valore internazionali (ad esempio con standard ambientali volontari) al fine di garantirne la sostenibilità a lungo termine.
4. Affinché la crescita sia duratura e non vada a scapito dell'ambiente, servono approcci che promuovano un'economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici. Insieme allo sfruttamento delle risorse naturali, questi ultimi figurano tra le maggiori sfide del 21° secolo. Rispetto ai Paesi sviluppati, quelli in sviluppo sono particolarmente vulnerabili e subiscono drammaticamente gli effetti di eventi climatici estremi. La popolazione più povera è colpita in misura ben superiore alla media da inondazioni e altre catastrofi. Le strategie climatiche comprendono sia provvedimenti volti a ridurre i gas a effetto serra, sia misure di adattamento alle conseguenze del riscaldamento globale. La priorità è data ai provvedimenti in contesto urbano, da un lato perché le città sono importanti emittenti di gas dannosi per il clima e dall'altro perché la loro densità demografica è in continua crescita.

Il numero 4.3 riporta informazioni più dettagliate sui singoli obiettivi d'efficacia.

La strategia appena esposta promuove non solo una crescita sostenibile e inclusiva, ma anche la capacità di resistenza (resilienza) delle società interessate. In tal senso i provvedimenti della SECO permettono da un lato di progredire e dall'altro di evitare o limitare i passi indietro. Istituzioni efficaci, occupazione di qualità, elevata competitività, produzione efficiente in termini di risorse e solide infrastrutture offrono una certa protezione contro eventi imprevisti (p. es. crisi economico-finanziarie, catastrofi ambientali, conflitti politici) che possono riportare indietro di anni un Paese. La resilienza non riguarda solo la società, ma anche gli individui. Si pensi ad esempio a una famiglia che, grazie a un'infrastruttura adeguata, ha accesso all'acqua e all'elettricità anche nel caso di un'inondazione.

4.2.3 Rapporto con altre strategie del Consiglio federale

Le priorità tematiche della cooperazione economica allo sviluppo sono definite in funzione delle competenze chiave della SECO. I provvedimenti summenzionati si orientano quindi alla strategia in materia di cooperazione internazionale 2017-2020, ma anche a strategie del Consiglio federale determinanti per l'intera Segreteria di Stato (cfr. grafico).

Tra queste vi è la strategia di politica economica esterna del Consiglio federale (2004) che evidenzia i nessi tra politica economica interna, politica economica esterna e cooperazione economica allo sviluppo. Secondo tale strategia, una partecipazione più intensa al commercio mondiale promuove il benessere in Svizzera e nei Paesi partner e il miglioramento della piazza economica dei Paesi partner facilita il loro accesso al mercato svizzero. In quest'ottica il nostro Paese sostiene l'integrazione dei Paesi partner nell'economia mondiale. D'altra parte, il Consiglio federale ha adottato una nuova strategia di crescita (2015) che, oltre alla produttività del lavoro, promuove il rafforzamento della resilienza e l'attenuazione degli effetti collaterali problematici, argomenti che riflettono gli accenti posti dalla SECO nell'ambito della cooperazione internazionale.

La Svizzera persegue inoltre da svariati anni una strategia per uno sviluppo sostenibile. Nella quinta strategia (2016-2019) il Consiglio federale mantiene l'orientamento politico attuale. Il documento, elaborato in stretta collaborazione con

l'economia privata, la società civile e la comunità scientifica, tematizza in particolare l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in Svizzera.

Oltre a queste quattro strategie, la cooperazione allo sviluppo della SECO prende spunto da altre prese di posizione del Consiglio federale, tra cui quelle sulla biodiversità, la responsabilità sociale delle imprese o i principi guida di Ruggie (imprese e diritti umani).

4.3 Obiettivi d'efficacia della SECO

4.3.1 Obiettivo d'efficacia 1: istituzioni e servizi efficaci

L'efficacia dello Stato e delle istituzioni performanti sono fondamentali per la stabilità delle condizioni quadro economiche, la sostenibilità della crescita e quindi anche per l'incisività della lotta alla povertà. Queste condizioni permettono a un'economia basata sull'iniziativa privata di crescere e a ogni cittadino di sviluppare le proprie potenzialità e superare la povertà. Istituzioni ben organizzate e servizi pubblici qualitativamente e quantitativamente adeguati sono determinanti per creare condizioni generali favorevoli agli investimenti e alla crescita. Producono inoltre regole e strutture di incentivazione propizie allo sviluppo socioeconomico che rafforzano la resilienza della società, riducono l'incertezza e promuovono un clima di fiducia.

Si può parlare di istituzioni inclusive e servizi pubblici di qualità quando: (i) le finanze pubbliche sono sane e permettono di far fronte alle spese statali necessarie, (ii) la politica monetaria è prevedibile e stabilizza l'inflazione proteggendo le fasce più vulnerabili della popolazione, (iii) il quadro giuridico e normativo tutela la proprietà e la libertà individuale assicurando prevedibilità al settore privato, (iv) il settore finanziario è ben sviluppato; (v) l'infrastruttura è funzionante e offre servizi di base alla popolazione e all'economia.

La SECO interviene su diversi piani per rafforzare le istituzioni e migliorare la qualità dei servizi pubblici nei Paesi partner e contribuire in tal modo a una crescita inclusiva. In questo contesto rivestono particolare importanza le tre linee d'azione di seguito descritte.

Linea d'azione 1: mobilitazione trasparente delle risorse e amministrazione affidabile delle finanze pubbliche

La qualità delle finanze pubbliche del governo centrale, delle regioni o dei comuni determina in ampia misura il margine di cui lo Stato dispone per migliorare l'attrattiva della propria piazza economica. Per una politica di spesa sana e inclusiva che consenta di lottare in modo efficace contro la povertà e ridurre le disparità socio-geografiche sono fondamentali finanze pubbliche solide e una gestione oculata dei debiti. D'altra parte una situazione budgetaria stabile e una gestione responsabile dei rischi fiscali, anche di quelli derivanti da eventi climatici, agevolano l'accesso ai mercati dei capitali privati e al finanziamento degli investimenti pubblici necessari. Infine, la mobilitazione e l'impiego trasparente delle risorse interne, comprese le materie prime, sono essenziali non da ultimo per ridurre la dipendenza dagli aiuti allo sviluppo. Di conseguenza, la SECO sostiene i Paesi partner nell'impostazione della politica di entrate e di spesa, a livello sia nazionale che subnazionale e incoraggia in particolare gli scambi tra esperti in seno a enti specializzati quali le organizzazioni regionali delle amministrazioni fiscali in America latina e in Africa. In tutti i suoi interventi, la SECO promuove standard internazionali e si basa su strumenti diagnostici coordinati, ad esempio quello della *Public Expenditure and Financial Accountability Initiative* (PEFA) che analizza la responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica, o il sistema di valutazione delle amministrazioni fiscali TADAT.

Linea d'azione 2: settore finanziario stabile e ben articolato

Una politica monetaria sana e un settore finanziario funzionante che mette a disposizione i mezzi necessari per l'attività economica di individui e imprese sono fattori decisivi per lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner della SECO. La politica monetaria è sana se mira in primo luogo alla stabilità dei prezzi favorendo la stabilità macroeconomica e la crescita. Una vigilanza e una regolamentazione intelligenti del settore finanziario presuppongono un'adeguata analisi costi/benefici e contribuiscono alla stabilità, alla diversificazione e alla competitività del mercato finanziario, rafforzando nel contempo il sistema finanziario internazionale. Garantiscono inoltre a tutte le fasce della popolazione un accesso più ampio ma anche più responsabile ai servizi finanziari. Una politica monetaria sana e un buon quadro normativo in materia di vigilanza sono presupposti importanti per lo sviluppo dei mercati finanziari e dei capitali, a loro volta necessari per permettere alle imprese di finanziare i loro investimenti e agli investitori istituzionali di accrescere il proprio capitale (crediti a lungo termine e opportunità d'investimento). Questo aspetto assume particolare importanza se si considera l'ingente fabbisogno di finanziamenti nei settori delle infrastrutture sostenibili, dell'edilizia abitativa e delle PMI quando il margine di indebitamento statale è limitato. La SECO sostiene riforme e rafforza le capacità in tutti questi settori. Accompagna inoltre l'attuazione, nei Paesi partner, di provvedimenti finalizzati allo sviluppo dell'infrastruttura del mercato finanziario e al miglioramento dell'integrità del settore finanziario, contribuendo alla sua stabilità sul lungo periodo.

Linea d'azione 3: servizi di base efficaci

Gli investimenti nelle infrastrutture sono fondamentali per promuovere le potenzialità di sviluppo economico e ridurre la povertà. La SECO sostiene i Paesi partner nell'arduo compito di fornire servizi pubblici efficaci e finanziati su base duratura nel settore delle infrastrutture di base. A tal fine contribuisce allo sviluppo e al rafforzamento delle istituzioni e delle autorità responsabili, con interventi che si focalizzano principalmente sui settori dell'acqua, dei servizi igienico-sanitari e della gestione dei rifiuti. I quattro assi prioritari sono: (i) investimenti mirati, accompagnati dalla necessaria assistenza tecnica, per migliorare il livello e l'affidabilità delle attrezzature e ridurne l'impatto ambientale; (ii) buon governo e gestione efficace delle imprese di approvvigionamento affinché offrano servizi affidabili e sostenibili, orientati ai bisogni dei clienti; (iii) condizioni quadro propizie all'erogazione di servizi municipali di qualità, con una chiara definizione degli obiettivi strategici e delle responsabilità di ogni attore nonché delle modalità di finanziamento e (iv) possibilità per gli attori pubblici di accedere in misura sufficiente e diversificata a finanziamenti per l'infrastruttura attraverso istituzioni finanziarie internazionali o partenariati pubblico-privati (PPP), grazie a una migliore solvibilità dei beneficiari dei prestiti. Essendo indirizzate essenzialmente alle istituzioni urbane e nazionali, le azioni della SECO sono complementari agli interventi della DSC nel campo delle risorse idriche, dell'energia e della sanità.

Perù: consolidare le finanze pubbliche per migliorare i servizi

Il programma della SECO mira principalmente a fornire assistenza tecnica alle istituzioni preposte alla gestione delle finanze pubbliche peruviane. L'obiettivo ultimo è di agevolare l'accesso della popolazione a servizi di qualità. In tal senso la SECO si impegna a migliorare il processo di programmazione del bilancio, rafforzare i sistemi di controllo della spesa pubblica e promuovere la capacità dello Stato di mobilitare le entrate fiscali. Questa assistenza si rivolge non solo alle autorità nazionali (specificamente il ministero delle finanze), ma anche ai governi regionali e alle amministrazioni comunali che gestiscono una parte sostanziale dei fondi pubblici, soprattutto nel settore dell'istruzione, della sanità e delle infrastrutture. Per ottimizzare la coerenza degli interventi, la SECO affianca i governi subnazionali nella preparazione dei piani d'investimento e nella gestione finanziaria corrente delle infrastrutture. Nel contempo prosegue i suoi sforzi per promuovere un sistema finanziario stabile e ben articolato fornendo un sostegno mirato alla banca centrale e all'autorità di regolamentazione dei mercati finanziari.

Obiettivo d'efficacia 1: istituzioni e servizi efficaci

– *Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera: 1, 3, 4, 5 (cfr. n. 1.4.2)*

Campo di osservazione 1: le riforme di politica economica e il miglioramento della politica finanziaria portano a una mobilitazione più trasparente ed efficace delle risorse e a un'amministrazione più affidabile delle finanze pubbliche.

Indicatori scelti: riforme attuate con successo; indicatori chiave *Public Finance Management* secondo il metodo PEFA; aumento delle risorse mobilitate.

Campo di osservazione 2: una migliore regolamentazione e sorveglianza del settore finanziario contribuisce alla stabilità, diversificazione e competitività del mercato finanziario e rafforza il sistema finanziario internazionale.

Indicatori scelti: provvedimenti volti alla regolamentazione e alla vigilanza del mercato finanziario.

Campo di osservazione 3: grazie a un sostegno tecnico e finanziario, le imprese di approvvigionamento offrono un servizio pubblico affidabile e a costo abbordabile.

Indicatori scelti: numero di persone con accesso a servizi (di base) migliori; grado di copertura dei costi delle operazioni e di quelli di manutenzione; effetto moltiplicatore dei finanziamenti della SECO (da considerarsi come misura dell'aumento della solvibilità delle imprese pubbliche).

4.3.2 Obiettivo d'efficacia 2: aumento e miglioramento dell'occupazione

È assodato che per ridurre la povertà occorre aumentare e migliorare l'occupazione, un fattore che contribuisce a una crescita sostenibile e inclusiva e che migliora la resilienza di un Paese. La promozione a lungo termine dell'occupazione richiede un'adeguata politica economica, l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, il potenziamento della domanda di lavoro e il miglioramento delle competenze e delle capacità della manodopera. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), oltre un miliardo di persone in età lavorativa sono disoccupate o hanno un reddito inferiore alla soglia di povertà. Si tratta dunque di sostenere strategie di crescita finalizzate ad aumentare e migliorare l'occupazione, fornendo così un contributo all'Agenda del lavoro dignitoso[43]. In questo contesto il settore privato assume un ruolo di primo piano, visto che crea 9 posti di lavoro su 10 su scala mondiale. Nelle prossime pagine si spiega come le linee d'azione *Dinamismo imprenditoriale, maggiori competenze specialistiche e adattabilità del mercato del lavoro* e *Accesso a capitali a lungo termine* possono fornire un contributo concreto al raggiungimento dell'obiettivo d'efficacia *Aumento e miglioramento dell'occupazione*. A questo obiettivo concorrono anche altre linee d'azione, specialmente quelle dell'obiettivo d'efficacia 3 *Sviluppo degli scambi commerciali e della competitività*.

Linea d'azione 1: dinamismo imprenditoriale, maggiori competenze specialistiche e adattabilità del mercato del lavoro

In un mercato del lavoro caratterizzato da buone condizioni quadro vi è equilibrio tra offerta e domanda di lavoro e le parti sociali elaborano congiuntamente soluzioni favorevoli sia per lo Stato che per i datori di lavoro e i lavoratori (p. es. sistemi di sicurezza sociale). Sulla base delle esperienze acquisite sul mercato svizzero del lavoro e in collaborazione con la Direzione del lavoro della SECO si devono potenziare le capacità delle istituzioni del mercato del lavoro e delle parti sociali nei Paesi partner. Occorre in particolare creare meccanismi volti a migliorare l'equilibrio tra

[43] Promozione dell'occupazione, diritti dei lavoratori, protezione sociale di base e dialogo sociale, come sancito anche dai principi fondamentali dell'OIL

la domanda e l'offerta di competenze specialistiche. Gli ambiti che offrono spunti per rafforzare le competenze specialistiche sono, a livello di impresa, la gestione aziendale (*corporate governance*), i servizi di consulenza, gli standard sociali e ambientali, la capacità di accedere a nuovi mercati e le condizioni di lavoro (cfr. riquadro sottostante). In questo contesto la SECO promuove iniziative complementari ai progetti di formazione professionale della DSC, con le quali contribuisce anche alle attività di *Corporate Social Responsibility* della Confederazione[44]. I fattori che concorrono a migliorare e aumentare l'occupazione sono una maggiore trasparenza e quindi un accesso migliore ai capitali, più competenza grazie alla consulenza, condizioni di lavoro migliori e quindi una maggiore produttività associata a migliori opportunità di mercato. A trarne vantaggio con la prospettiva di uscire dall'informalità non sono solo le piccole e medie imprese (PMI), ma anche le microimprese. La SECO sostiene anche l'imprenditoria orientata alla crescita. Grazie all'innovazione le imprese possono affermarsi in un contesto concorrenziale e creare posti di lavoro migliori. Infine, i lavoratori devono poter rafforzare le competenze che ne migliorano la collocabilità sul mercato. Nel campo della formazione e del perfezionamento, il settore pubblico, quello privato e le parti sociali devono collaborare per definire le responsabilità e sostenere i costi delle formazioni specialistiche.

SCORE: Sustaining Competitive and Responsible Enterprises

Il programma SCORE mira a rafforzare la competitività delle PMI attraverso la promozione di comportamenti responsabili sul posto di lavoro, il rispetto delle norme internazionali del lavoro e degli standard ambientali e una migliore gestione della qualità lungo l'intero ciclo produttivo. A tale scopo contribuisce alla formazione degli istruttori locali che accompagnano le imprese in questo processo di miglioramento continuo sulla base di un piano di lavoro modulare.

Dal 2009 la SECO sostiene il programma, lanciato e portato avanti dall'OIL, in 9 Paesi. Tra il 2009 e il 2012, circa 250 PMI – ubicate per lo più in Cina, Colombia, Ghana, India, Indonesia, Vietnam e Sudafrica – hanno predisposto un piano di miglioramento in base al metodo SCORE. Oltre 250 istruttori locali sono stati formati. Gli sforzi profusi stanno portando i primi frutti: nelle imprese interessate il dialogo sociale è migliorato, gli infortuni professionali sono diminuiti, così come l'assenteismo. Oltre a ciò, il 50 per cento delle imprese ha ridotto i costi di produzione e l'80 per cento attesta una diminuzione del tasso di prodotti difettosi. Infine, oltre la metà delle imprese ha migliorato la propria efficienza energetica. Alla luce di questi risultati incoraggianti, la SECO ha deciso di sostenere il programma negli anni 2013-2017.

Linea d'azione 2: accesso a capitali a lungo termine

Il fatto di poter accedere a capitali a lungo termine permette a un'impresa di investire, cercare nuovi sbocchi di mercato e svilupparsi, accrescendo l'occupazione. Tuttavia molte imprese, soprattutto PMI, subiscono in modo sproporzionato gli effetti del malfunzionamento dei mercati creditizi locali. L'azione della SECO si articola sui tre assi principali di seguito descritti.

[44] http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=it

In primo luogo l'intermediazione tra domanda e offerta di capitali (intermediazione finanziaria) deve permettere soprattutto alle PMI locali di accedere a finanziamenti a lungo termine. I principali strumenti in questo contesto sono lo *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), una società per azioni di diritto privato della Confederazione (cfr. riquadro), nonché il Fondo Start-up della SECO. Il finanziamento è integrato da un'assistenza tecnica volta a rafforzare l'affidabilità creditizia delle imprese e a fornire agli intermediari finanziari locali una formazione sulla concessione di crediti alle PMI. Questo asse presenta un nesso relativamente diretto con la creazione di posti di lavoro formali, in quanto promuove gli investimenti e lo sviluppo delle PMI.

Secondariamente occorre potenziare l'infrastruttura e la regolamentazione dei mercati finanziari locali per promuovere la concessione di crediti in valuta locale e ridurre i costi dell'intermediazione finanziaria. A tale scopo sono necessari tra l'altro provvedimenti volti ad agevolare l'accessibilità dei prodotti e dei servizi finanziari alle fasce più povere della popolazione, specialmente ai migranti e alle loro famiglie, in modo da ridurre i costi di trasferimento di denaro e permettere la scelta tra diverse opzioni. Così facendo si promuovono un sistema finanziario inclusivo e un percorso di crescita con ricadute positive sulle opportunità di reddito di ampie fasce della popolazione.

In terzo luogo servono finanziamenti iniziali (p. es. capitali di avviamento), soluzioni innovative (p. es. meccanismi di ripartizione dei rischi) e partenariati per mobilitare capitali e conoscenze supplementari, anche dalla Svizzera, e innescare effetti dimostrativi. Con la partecipazione al *Private Infrastructure Development Group* (PIDG), la SECO dispone di uno strumento di mobilitazione dei capitali e degli investimenti infrastrutturali. Gli investimenti infrastrutturali influiscono sia direttamente sulla creazione di posti di lavoro (p. es. assunzione di personale in una centrale elettrica), sia indirettamente (p. es. un'impresa che può accedere alle infrastrutture, in particolare all'energia, genera occupazione).

SIFEM: *Swiss Investment Fund for Emerging Markets*

La SIFEM SA, società di finanziamento allo sviluppo, è un fondo d'investimento attraverso il quale la Confederazione assicura il finanziamento dello sviluppo. Si tratta dello strumento più importante nell'ambito della cooperazione internazionale della Svizzera per finanziare l'imprenditoria nonché per creare e conservare posti di lavoro nei Paesi partner.

In collaborazione con altri investitori pubblici e privati, la SIFEM SA fornisce capitali a imprese selezionate per promuoverne la crescita. Gli investimenti sono crediti rimborsabili e partecipazioni. La società investe prioritariamente in settori di particolare importanza per lo sviluppo economico dei Paesi beneficiari, come l'industria della trasformazione o le infrastrutture fisiche, ma anche l'istruzione e la sanità.

La SIFEM SA investe nelle imprese che dimostrano di avere una gestione finanziaria sostenibile, si impegnano a favore di buone condizioni di lavoro, rispettano standard sociali, ambientali e di governance internazionali e incoraggiano lo sviluppo del settore privato nelle rispettive collettività. Attualmente la SIFEM SA ha investito in oltre 370 società.

Gli effetti in termini di sviluppo sono misurati ex ante e ex post, sistematica-

mente e in modo aggregabile per ogni investimento. Una valutazione indipendente attesta un impatto da buono a ottimo per gli investimenti della SIFEM SA (cfr. Allegato A1). L'attuazione delle raccomandazioni formulate nella valutazione è avvenuta in gran parte nell'ambito degli obiettivi strategici 2014-2017 del Consiglio federale e procede secondo programma.

La SECO si impegna affinché la SIFEM SA presenti una capacità d'investimento adeguata anche nel confronto internazionale. Per questo prevede un'ulteriore moderata ricapitalizzazione nel periodo del credito quadro. Allo stesso tempo esamina diverse opzioni di mobilitazione e coinvolgimento di investitori privati e istituzionali.

Obiettivo d'efficacia 2: aumento e miglioramento *dell'occupazione*

Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera: 4, 5, 7 (cfr. n. 1.4.2)

Campo di osservazione 1: l'incoraggiamento dell'imprenditoria, il rafforzamento delle competenze specialistiche e il miglioramento delle condizioni quadro del mercato del lavoro e del partenariato sociale portano alla creazione e alla conservazione di (migliori) posti di lavoro.

Indicatori scelti: numero di posti di lavoro mantenuti e creati; numero di persone che ha partecipato a una formazione o a un perfezionamento (imprenditori, produttori, personale); applicazione effettiva o prevista dei principi fondamentali dell'OIL.

Campo di osservazione 2: grazie a strumenti di finanziamento innovativi ed efficienti e a partenariati pubblico-privati, le imprese accedono più facilmente a capitali a lungo termine e creano nuovi posti di lavoro.

Indicatori scelti: numero di imprese in più con accesso ai capitali; capitale mobilitato (crediti, partecipazioni ecc.) in dollari US; numero di nuovi posti di lavoro, ripartiti possibilmente in base all'età e al sesso; applicazione effettiva o prevista dei principi fondamentali dell'OIL.

4.3.3 Obiettivo d'efficacia 3: sviluppo degli scambi commerciali e della competitività

Nell'ultimo decennio la realtà del commercio internazionale è cambiata molto: le catene del valore di prodotti e servizi si sono globalizzate, rendendo più complesse le catene di approvvigionamento. In questi sistemi l'innovazione e l'aumento della produttività costituiscono fattori fondamentali per far fronte ai rischi interni ed esterni. Tuttavia, in diverse regioni del mondo la crescita sostenuta non ha sempre prodotto gli effetti di ridistribuzione attesi, né in termini di reddito né in termini di occupazione.

In questo contesto il rafforzamento dell'integrazione commerciale e della competitività internazionale dei Paesi in sviluppo hanno un effetto leva importante sulla diversificazione sostenibile delle fonti di crescita e la creazione di posti di lavoro. La diversificazione permette di intervenire sulle disparità di reddito e sugli squilibri tra zone rurali e urbane e di rafforzare l'inclusione sociale.

Questo riequilibrio è necessario in particolare nei Paesi partner della cooperazione economica allo sviluppo della SECO, che dipendono in ampia misura da uno o due settori d'esportazione, in quanto attenua la vulnerabilità agli shock economici esterni e favorisce la resilienza.

La SECO focalizza la propria azione sul miglioramento delle condizioni quadro per il settore privato e il commercio e sul rafforzamento della «competitività responsabile» lungo le catene di valore dei beni destinati all'esportazione, in modo da promuovere la diffusione di un commercio sostenibile. In questo contesto collabora con diversi attori multilaterali, regionali o bilaterali del commercio sostenibile, in particolare con le istituzioni della Ginevra internazionale.

Linea d'azione 1: condizioni quadro favorevoli al commercio sostenibile

In questo ambito la SECO concentra i propri sforzi sulla promozione di condizioni quadro favorevoli al commercio sostenibile, nello specifico sul rafforzamento della capacità di attuazione delle regole OMC, sul consolidamento delle istituzioni preposte alla politica commerciale, sul potenziamento della politica di concorrenza, sul rafforzamento della tutela e dell'utilizzo della proprietà intellettuale e sul miglioramento del sistema di appalti pubblici. Occorre porre l'accento anche e soprattutto sulle istituzioni tecniche che intervengono nel processo di esportazione, da un'infrastruttura di base affidabile (ostacoli tecnici al commercio, norme sanitarie e fitosanitarie) al regime doganale, e agevolare gli scambi. Queste misure si inseriscono nel quadro del sostegno al programma di lavoro post-Bali e concorrono all'attuazione della politica di libero scambio della Svizzera con l'obiettivo di preparare meglio i Paesi partner a sfruttare le possibilità offerte dagli accordi di libero scambio e dagli accordi regionali. Va infatti rilevato che gli accordi commerciali preferenziali (regionali o bilaterali) e il pacchetto dell'OMC celano ancora molte opportunità non sfruttate, ma anche dei rischi in caso di inosservanza delle regole. Le misure di sostegno mirano peraltro ad assicurare che le norme ambientali e sociali previste dalle convenzioni internazionali (biodiversità, clima, prodotti chimici, principi fondamentali dell'OIL) siano maggiormente considerate nei meccanismi delle istituzioni nazionali e negli orientamenti di politica commerciale. Ciò permetterebbe di creare posti di lavoro sostenibili e diversificare le opportunità di crescita in modo inclusivo. La SECO si impegnerà anche in futuro a rafforzare le capacità negoziali dei Paesi in sviluppo, soprattutto di quelli più poveri, affinché si tenga maggiormente conto dei loro interessi nel processo multilaterale.

Linea d'azione 2: contesto economico favorevole all'imprenditorialità

Il contesto economico è decisivo per le prospettive di crescita delle imprese e per le loro potenzialità di integrazione nell'economia mondiale. La qualità delle leggi, delle regole e delle procedure amministrative (o la loro assenza) ha un notevole influsso sui costi di produzione e può incentivare o ostacolare gli investimenti e gli scambi commerciali. La SECO sostiene attivamente le riforme del contesto economico nei Paesi partner, in particolare quelle riguardanti le diverse fasi del ciclo di vita di un'impresa, dalla registrazione alla procedura di fallimento, compresi la concessione di licenze e il regime di concorrenza. Queste riforme mirano a semplificare o rafforzare il quadro normativo. Affinché quest'ultimo sia equilibrato, occorre verificare la corrispondenza tra gli obiettivi di politica economica e gli strumenti disponibili. A tale riguardo la SECO privilegia approcci partecipativi tra governo partner e settore privato, in modo da favorire l'attuazione di soluzioni adeguate.

Linea d'azione 3: rafforzamento della competitività internazionale delle PMI e accesso facilitato al mercato

Rafforzando la competitività internazionale delle PMI si promuove l'integrazione dei Paesi partner in catene di valore sostenibili e si favorisce la creazione di nicchie competitive. Gli effetti leva che ne scaturiscono concorrono a ridurre le disuguaglianze e hanno un impatto duraturo sull'occupazione. Le misure sostenute dalla SECO si focalizzano su due dimensioni strettamente complementari:

- *Promozione di standard di sostenibilità*. Occorre provvedere affinché le buone pratiche ambientali e sociali siano applicate autonomamente e nel rispetto delle norme fondamentali del lavoro e dei diritti umani, ponendo l'accento sulle catene di approvvigionamento e su meccanismi di tracciabilità affidabili. Gli sforzi intrapresi in questo ambito mirano ad aumentare la presenza sui mercati di beni e servizi prodotti in modo sostenibile, potenziare il sistema di produzione e migliorare la qualità dei rapporti di responsabilità sociale delle imprese[45].

- *Uso responsabile delle risorse naturali*. L'accento è posto sui metodi di produzione sostenibili, ad esempio sulla valorizzazione di prodotti rispettosi della biodiversità. Si tratta di un'importante opportunità di diversificazione responsabile e inclusiva.

In questo contesto la SECO si concentra su alcune catene di valore (caffè, cacao, cotone e tessili, olio o frutta tropicale) e sul turismo sostenibile. Con le sue azioni sostiene anche l'attuazione di determinate raccomandazioni del rapporto del Consiglio federale sulle materie prime, con un'attenzione particolare alla catena di produzione di oro sostenibile. In quanto centro nevralgico per il commercio di materie prime, la Svizzera si trova in una posizione ideale per svolgere questo ruolo.

Il miglioramento dell'accesso al mercato svizzero e a quello europeo, che attribuiscono grande importanza agli standard di sostenibilità, è la logica conseguenza degli sforzi profusi per valorizzare determinati prodotti. La SECO provvede ad aggiornare il quadro legislativo sulle preferenze tariffali accordate dalla Svizzera ai Paesi in sviluppo per i prodotti agricoli e tessili. Punta inoltre a rafforzare le capacità istituzionali dei Paesi partner in fatto di strategie commerciali di esportazione, a potenziare le capacità di esportazione delle PMI e a facilitare le relazioni con gli importatori svizzeri ed europei. Questi sforzi permettono di sfruttare meglio le opportunità di commercio sostenibile derivanti dagli accordi di libero scambio conclusi con i Paesi partner interessati.

Biodiversità

I Paesi in sviluppo dispongono di molteplici risorse biologiche, ma anche del know-how locale per utilizzarle. L'uso sostenibile di queste risorse può contribuire al rafforzamento dell'inclusione sociale se si creano opportunità economiche per le comunità interessate. Questo processo richiede tuttavia un quadro normativo chiaro per evitare abusi e garantire la sostenibilità. In questo contesto la SECO promuove oltre un centinaio di programmi direttamente o indirettamente legati alla biodiversità, tra cui svariati progetti per lo sviluppo di catene di valore di beni destinati all'esportazione in Sudafrica (cosmetici naturali), in Vietnam (erbe aromatiche) o in Ghana (sostituto dell'olio di pal-

[45] Questa linea d'azione è strettamente collegata a quelle descritte nell'obiettivo d'efficacia 2 *Aumento e miglioramento dell'occupazione*.

ma).

La SECO intende portare avanti i suoi sforzi per facilitare il commercio sostenibile di prodotti rispettosi della biodiversità e la buona gestione delle risorse forestali (p. es. legname tropicale) e contribuire così allo sviluppo di catene di valore sostenibili. Sul piano operativo l'accento sarà posto sulla creazione di condizioni quadro locali adeguate, sulla conformità agli standard ambientali, sulle norme vigenti nei mercati d'importazione, sull'elaborazione di strategie concrete volte a preservare la biodiversità, generare redditi equi per le popolazioni locali e rafforzare le capacità e le conoscenze imprenditoriali (capacità commerciali, tecniche di trasformazione) nei Paesi partner.

A tale scopo la SECO intende raddoppiare i propri impegni a favore della protezione della biodiversità entro il 2019 rispetto al periodo 2006-2010, in conformità agli impegni internazionali assunti dalla Svizzera nel 2012 nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica. Queste azioni contribuiranno alla realizzazione di diversi obiettivi internazionali definiti nel Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 (obiettivi di Aichi), in particolare quello di un uso sostenibile della biodiversità.

Obiettivo d'efficacia 3: rafforzamento degli scambi commerciali e della competitività

– *Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera: 1, 4, 5 (cfr. n. 1.4.2)*

Campo di osservazione 1: una comprensione approfondita delle condizioni quadro del commercio internazionale permette ai Paesi partner di ottenere un accesso migliore al mercato mondiale per i propri prodotti.

Indicatori scelti: numero di riforme volte a facilitare l'accesso al mercato attuate con successo.

Campo di osservazione 2: il miglioramento del contesto economico grazie a una riduzione della burocrazia e a una regolamentazione più efficace incentiva la crescita e la competitività delle imprese.

Indicatori scelti: indicatori *doing business* (soprattutto ciclo quinquennale); riduzione dei costi in dollari US grazie alla semplificazione/eliminazione di procedure problematiche; investimenti supplementari generati.

Campo di osservazione 3: grazie a processi di lavoro più efficienti, i produttori e le PMI migliorano il proprio rendimento e incentivano la competitività internazionale. Gli standard sostenibili facilitano l'accesso al mercato svizzero ed europeo di beni e servizi dei Paesi partner.

Indicatori scelti: aumento del volume degli scambi commerciali (in % e in mio. USD) di materie prime certificate sostenibili (soia, caffè, cacao, cotone, legname, olio di palma, tè, prodotti BioTrade) provenienti da Paesi in sviluppo; numero di posti di lavoro mantenuti e creati; aumento del volume delle esportazioni (in % e in mio. USD) di prodotti trasformati e servizi (tessili, mobili, turismo ecc.) provenienti da Paesi in sviluppo; numero di produttori il cui reddito netto è aumentato.

4.3.4 Obiettivo d'efficacia 4: economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici hanno conseguenze sempre più pesanti per le popolazioni e le economie dei Paesi in sviluppo. Le emissioni di gas a effetto serra dannosi per il clima aumentano costantemente generando eventi meteorologici estremi e un cambiamento lento ma inarrestabile dell'ambiente naturale. Ne conseguono ingenti danni, una produttività in forte calo ed elevati costi sanitari diretti e indiretti. Ad esserne particolarmente colpite sono le fasce più povere della popolazione e le imprese che non hanno i mezzi per tutelarsi. I fattori che concorrono all'aumento delle emissioni sono l'urbanizzazione incontrollata del territorio, la scarsa interconnessione tra zone commerciali e zone residenziali in forte espansione, l'economia ad alta intensità di energia e di risorse e l'assenza di condizioni quadro e incentivi per un approccio più rispettoso del clima. Per ridurre le emissioni di CO_2 e migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici, la SECO sostiene misure nel campo dello sviluppo urbano, dell'approvvigionamento energetico e dell'uso efficiente delle risorse nell'economia privata. In tal modo contribuisce a una crescita sostenibile cui possono partecipare tutte le fasce della popolazione.

Oltre a occuparsi di progetti operativi, la SECO contribuisce alla definizione delle politiche a livello internazionale. Esercita la propria influenza sull'agenda del cambiamento climatico partecipando ai negoziati nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e collaborando con importanti fondi globali come il *Green Climate Fund* (GCF) o i *Climate Investment Funds* (CIFs) della Banca mondiale. Inoltre, segue attivamente l'elaborazione di strategie e programmi climatici in seno alle banche multilaterali di sviluppo, come la Banca mondiale, e fornisce contributi finanziari ai progetti in questo campo.

Linea d'azione 1: sviluppo urbano integrato

Le città rappresentano importanti poli di crescita e innovazione e la pianificazione urbana è fondamentale per facilitarne lo sviluppo sostenibile. Se organizzati e interconnessi, gli spazi urbani favoriscono infatti l'attività economica e migliorano l'accesso al lavoro, all'istruzione, alle infrastrutture di base e a quelle sanitarie, soprattutto per le fasce meno abbienti della popolazione. Limitano inoltre le emissioni di gas a effetto serra. Lo sviluppo urbano, che richiede coordinamento e integrazione tra diversi settori d'intervento, contribuisce in ampia misura alla qualità di vita e alla resilienza delle città. La SECO finanzia l'assistenza tecnica, il rafforzamento delle capacità, il dialogo politico e gli investimenti mirati nei seguenti ambiti complementari:

Pianificazione e gestione urbana: la SECO aiuta le autorità dei Paesi partner a operare scelte informate per quanto riguarda lo sviluppo urbano e le priorità d'investimento, migliorando i dati e la qualità del catasto e contribuendo all'elaborazione di strategie – energetiche e territoriali – e di piani d'investimento. In questo ambito la SECO promuove il dialogo e l'innovazione attraverso scambi tra gruppi d'interesse e progetti multisettoriali.

Mobilità urbana: l'organizzazione della mobilità, in particolare dei trasporti pubblici, influisce sulla funzionalità degli spazi urbani e sulle emissioni di CO_2. La SECO sostiene sistemi di mobilità accessibili, in linea con la politica di pianificazione del territorio e integrati nelle strategie di sviluppo urbano.

Riduzione dei rischi di catastrofe: con i suoi finanziamenti, la SECO punta a migliorare le conoscenze sui rischi naturali o su quelli legati ai cambiamenti climatici e l'identificazione delle popolazioni vulnerabili. Sostiene inoltre la creazione di infrastrutture e di sistemi di adattamento e ripristino a seguito di eventi naturali estremi. Nelle sue attività la SECO tiene conto delle esperienze già acquisite, in particolare dalla DSC.

Linea d'azione 2: approvvigionamento energetico sostenibile

Per ridurre le emissioni di CO_2, la produzione di elettricità, calore e freddo deve essere più pulita ed efficace, ma anche economicamente sostenibile. Nel contempo, nell'ottica di uno sviluppo economico equo, queste energie devono essere accessibili al maggior numero possibile di persone a un costo abbordabile. La SECO intende sostenere i partner pubblici fornendo investimenti e assistenza tecnica nell'ambito di progetti bilaterali, programmi, fondi o partenariati pubblico-privati. Promuove lo sviluppo di misure finalizzate ad aumentare l'efficienza energetica nel settore dell'elettricità e del calore. Incoraggia inoltre la definizione di condizioni quadro favorevoli alla produzione di energia rinnovabile e all'efficienza energetica. Le sue azioni coprono temi quali la regolamentazione, le tariffe, il miglioramento del clima di investimento e le riforme volte a ridurre i sussidi alle energie fossili. La SECO sostiene pure il finanziamento di infrastrutture di carattere pionieristico, ad elevato valore aggiunto sociale o ecologico e non realizzabili commercialmente. Questo aiuto concerne in prima linea l'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili (p. es. biomassa, sole, acqua).

Linea d'azione 3: economia privata efficiente in termini di risorse

L'uso sostenibile delle risorse è cruciale nell'ottica di un'economia verde. La SECO promuove dunque servizi finanziari sostenibili affinché gli istituti finanziari tengano maggiormente conto dei rischi ma anche delle opportunità legate al clima. Questo obiettivo può essere conseguito attraverso meccanismi di finanziamento innovativi, analisi più attendibili dei rischi ambientali con relativi adeguamenti degli interessi e degli investimenti o attraverso la definizione di condizioni quadro favorevoli a strumenti finanziari verdi. D'altra parte, la SECO aiuta le PMI a rendere più sostenibili i propri metodi di produzione. Attraverso attività di consulenza mirate nelle aziende promuove l'adozione di metodi di produzione puliti e ottimizza il consumo delle risorse. Quest'ultimo obiettivo può essere raggiunto ad esempio riducendo o riutilizzando i rifiuti. La SECO s'impegna inoltre affinché venga attribuito un prezzo alle emissioni dannose e ai rischi ambientali e le risorse naturali come le foreste tropicali vengano protette e gestite in modo sostenibile (cfr. anche n. 4.3.3).

Energie rinnovabili

Dal 2010 la SECO partecipa con 26 milioni di dollari US allo *Scaling-Up Renewable Energy Program* (SREP), che fa parte dei *Climate Investment Funds* della Banca mondiale. Il programma, finanziato da altri dieci Paesi oltre che dalla Svizzera, dispone di un capitale di 796 milioni di dollari US con i quali incoraggia 27 Paesi in sviluppo, soprattutto quelli più poveri dell'Africa, dell'America latina e dell'Asia, a diffondere le energie rinnovabili e a dimostrare la fattibilità di modelli a basse emissioni di CO_2. Gli aiuti finanziari e i contributi in capitale dello SREP sono impiegati per mobilitare ulteriori fondi di banche multilaterali di

sviluppo e investitori privati, al fine di massimizzare l'effetto moltiplicatore dei finanziamenti. Per gli undici piani d'investimento approvati per i Paesi pilota dello SREP e i sette progetti proposti dal settore privato sono previsti fondi SREP per 500 milioni di dollari US, ai quali si aggiungono 3,3 miliardi di dollari US provenienti da banche di sviluppo e dal settore privato. Questi fondi sono destinati alla realizzazione di progetti nei settori della geotermia (Armenia, Etiopia, Kenia, Tanzania), delle microcentrali (Honduras) e delle reti decentrate di produzione di energia solare o eolica (Liberia, Maldive, Mali, Nepal). In Ghana, Paese prioritario della SECO confrontato ad una crisi enegetica, si sta inoltre valutando la possibilità di realizzare un progetto di *solar net metering*.

Obiettivo d'efficacia 4: economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici

– *Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera: 1, 4 (cfr. n. 1.4.2)*

Campo di osservazione 1: attraverso una pianificazione migliore e provvedimenti mirati, nei Paesi partner viene promosso uno sviluppo urbano sostenibile.

Indicatori scelti: numero di piani e strategie urbane che adempiono i requisiti di sostenibilità; numero di abitanti interessati dai piani di sviluppo e dai progetti urbani, ripartiti possibilmente in base alle regioni e alla loro forza economica; emissioni di CO_2 risparmiate nelle città grazie a misure di efficienza energetica.

Campo di osservazione 2: integrando aspetti di sostenibilità e compatibilità climatica, la SECO contribuisce a migliorare la politica energetica e le misure in materia di riforme e investimenti e a incentivare l'efficienza e l'approvvigionamento energetici (p. es. promuovendo le energie rinnovabili).

Indicatori scelti: chilowattora supplementari ottenuti da energie rinnovabili e misure di efficienza energetica grazie agli interventi previsti dai progetti.

Campo di osservazione 3: promozione di un settore privato efficiente in termini di risorse.

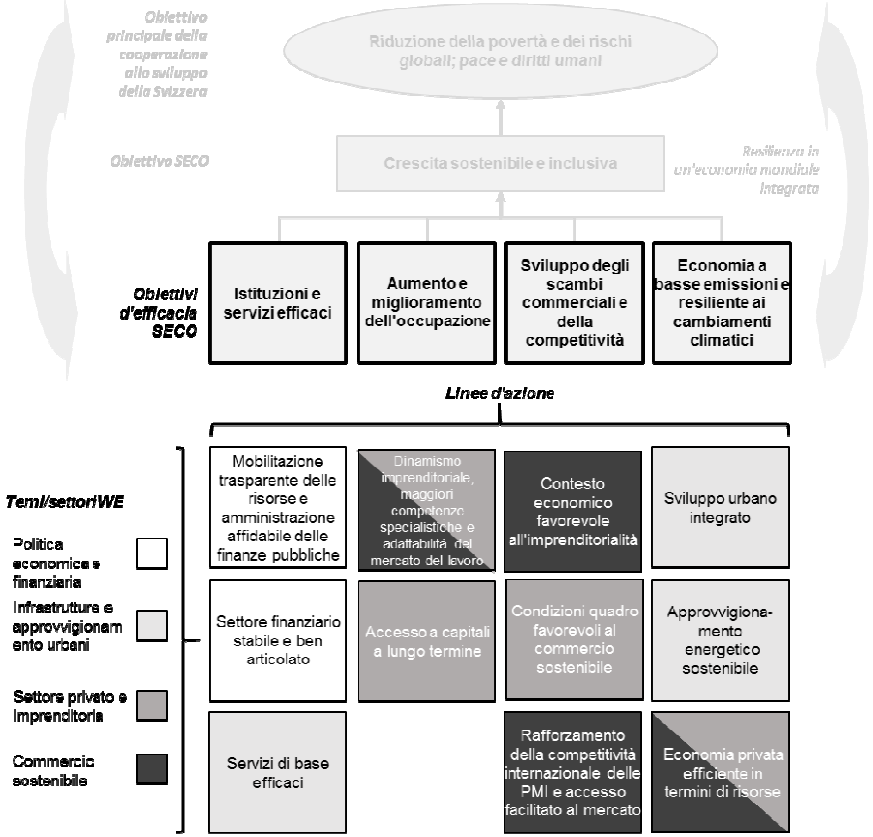
Indicatori scelti: volume degli scambi commerciali di prodotti certificati provenienti da Paesi in sviluppo; numero di posti di lavoro creati grazie all'espansione commerciale, ripartiti possibilmente in base all'età e al sesso della forza lavoro; emissioni di CO_2 risparmiate; volume di nuovi investimenti / strumenti finanziari verdi.

4.4 Priorità tematiche e geografiche

4.4.1 Priorità tematiche

La SECO attua gli obiettivi d'efficacia appena descritti attraverso undici linee d'azione che si possono suddividere in quattro temi/settori WE: 1. Rafforzamento della politica economica e finanziaria; 2. Sviluppo delle infrastrutture e

dell'approvvigionamento urbani; 3. Sostegno al settore privato e all'imprenditoria; 4. Promozione del commercio sostenibile.



Una linea d'azione può contribuire all'attuazione di diversi obiettivi d'efficacia. Per migliorare la misurabilità, ogni linea d'azione viene tuttavia attribuita a un determinato obiettivo d'efficacia. Una linea d'azione può essere trattata nell'ambito di diversi temi/settori (cfr. grafico).

4.4.2 Paesi prioritari e misure complementari

Con il suo orientamento geografico, la cooperazione economica allo sviluppo della SECO persegue i tre obiettivi seguenti:

- rispondere ai bisogni dei Paesi partner e assicurare un impiego ottimale della competenza tematica della SECO;
- promuovere la coerenza con altri interventi svizzeri;
- utilizzare le risorse disponibili in modo geograficamente mirato.

In conformità con questi obiettivi, i Paesi prioritari definiti per il credito quadro in scadenza verranno mantenuti anche nell'ambito del presente messaggio. Parallelamente verranno rafforzati i provvedimenti complementari attuati nei Paesi partner di altri attori svizzeri dello sviluppo (specialmente la DSC) o nel quadro di altre misure di politica economica esterna della SECO (segnatamente gli accordi di libero scambio).

Paesi prioritari

Come in passato, la SECO sarà attiva in un numero limitato di Paesi prioritari. Nell'ambito del credito quadro 2009-2012 ne aveva ridotto il numero per orientare gran parte dei provvedimenti verso la categoria dei Paesi a medio reddito *(Middle Income Countries, MIC)*. Nel periodo 2013-2016, in conformità alle linee d'azione definite dal Consiglio federale per il Nord Africa, è stata inserita nell'elenco dei Paesi prioritari anche la Tunisia. Stando ai risultati di un'analisi per Paese effettuata nel 2015 e in considerazione della presenza complementare della cooperazione internazionale della Svizzera (SECO/DSC), questa strategia ha dato buoni risultati. Di conseguenza, rimangono prioritari i seguenti Paesi:

Africa:	Egitto	Asia:	Indonesia	America:	Colombia
	Ghana		Vietnam		Perù
	Sudafrica				
	Tunisia				

I motivi per il mantenimento di queste priorità sono due: il primo è che solo un impegno costante sul medio e lungo periodo permette di ottenere risultati duraturi, lasciando alla SECO il tempo di utilizzare in modo ottimale le strutture esistenti e di sfruttare le conoscenze del contesto locale acquisite nel corso degli anni. La continuità e la prevedibilità sono del resto importanti anche per i Paesi partner. Il secondo motivo è che la SECO, nell'ambito della cooperazione con gli attuali Paesi partner, ha conseguito risultati positivi per quanto riguarda la rilevanza, la sostenibilità, l'efficienza e l'efficacia delle misure avviate. Questo fatto, peraltro comprovato da diverse valutazioni, è un ulteriore argomento a favore del mantenimento dell'impegno negli attuali Paesi prioritari.

I Paesi prioritari della SECO sono tuttora MIC. Nel quadro della globalizzazione rivestono un'importanza sempre maggiore e molti di essi svolgono un ruolo centrale nel contesto economico regionale e globale. Nonostante o a causa della crescita costante, questi Paesi devono però anche affrontare nuove forme di disuguaglianza e povertà (p. es. povertà urbana). L'importanza sistemica crescente dei MIC può rendere vulnerabili le loro istituzioni. Gli shock che ne conseguono possono ripercuotersi negativamente su intere regioni. In questo contesto la SECO fornisce un contributo determinante alla lotta contro la povertà e alla stabilizzazione di contesti sempre più fragili.

Criteri che hanno determinato la scelta degli attuali Paesi prioritari e la decisione di mantenere l'impegno in questi Paesi:

- il Paese partner soddisfa i requisiti per beneficiare dell'aiuto pubblico allo sviluppo (secondo il comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE [CAS]);

- il Paese partner necessita delle competenze specifiche della SECO e la sua situazione macroeconomica giustifica i relativi interventi (dinamica di base positiva e volontà di attuare riforme);
- il Paese partner soddisfa le condizioni per un'attuazione efficace degli interventi della SECO (capacità di assorbimento delle misure della cooperazione economica allo sviluppo e standard minimi di governance);
- vi è un interesse politico(-economico) reciproco a cooperare.

Questi criteri verrebbero applicati anche per l'ammissione di eventuali nuovi Paesi prioritari o per la conclusione a medio termine della cooperazione con un determinato Paese. La SECO ha istituito rappresentanze in sette Paesi del Sud definiti prioritari nell'ambito del messaggio 2009-2012 e, insieme ad altri attori svizzeri, una rappresentanza in Tunisia, diventata Paese prioritario nel periodo 2013-2016. Queste rappresentanze saranno mantenute nell'ambito dell'attuazione del nuovo credito-quadro e, se necessario, adeguate alle nuove esigenze. Le rappresentanze partecipano attivamente all'identificazione dei progetti e ne seguono lo svolgimento. In ragione della loro prossimità geografica, svolgono inoltre un ruolo importante nella sorveglianza dei progetti, nell'armonizzazione degli interventi dei donatori e nel dialogo politico.

In ogni Paese partner, la SECO attua una strategia di cooperazione definita tenendo conto delle priorità dei rispettivi governi nonché di altri donatori e partner in loco.

Misure complementari

Le misure complementari sono interventi bilaterali applicati in Paesi non prioritari della SECO. Permettono al settore di prestazioni Cooperazione e sviluppo economici di rispondere a richieste di interventi specifici in favore dei Paesi partner di altri attori della SECO e dell'Amministrazione federale (in particolare la DSC). La SECO attua queste misure complementari al di fuori dei suoi Paesi prioritari (p. es. nei Paesi meno sviluppati) in sinergia con altri attori svizzeri, in settori in cui dispone di conoscenze e competenze specifiche (p. es. progetto *Better Work* in Myanmar). Rispetto al periodo precedente, le misure complementari saranno rafforzate nel nuovo credito-quadro allo scopo di potenziare le sinergie della cooperazione internazionale e far fronte alla maggiore domanda di progetti di sviluppo economico.

Condizioni per l'adozione di misure complementari da parte della SECO:

– la misura contribuisce alla realizzazione di uno dei quattro obiettivi d'efficacia della SECO (cfr. n. 4.3);
– la misura viene attuata in un Paese che non rientra nei Paesi prioritari della SECO;
– la misura risponde a un interesse reciproco della SECO e del Paese partner;
– la misura è coordinata o in linea con un'eventuale strategia di cooperazione di un altro servizio federale svizzero (in particolare la DSC) *oppure* rafforza un altro provvedimento di politica economica esterna della SECO (p. es. accordo di libero scambio)[46];
– le risorse umane e logistiche necessarie in loco e a Berna per l'attuazione della misura sono garantite.

[46] Le misure complementari volte a rafforzare un altro strumento di politica economica esterna della SECO sono attuate esclusivamente in Paesi in via sviluppo secondo la definizione dell'OCSE e sempre nel quadro degli obiettivi operativi del presente messaggio.

4.4.3 Misure globali e regionali

Le attività regionali e globali completano le misure bilaterali. Si tratta di progetti focalizzati sulle priorità tematiche della SECO, destinati a un gruppo di Paesi di una stessa regione (dimensione regionale) oppure a diversi Paesi nel mondo intero (dimensione globale).

Spesso questi progetti nascono dall'iniziativa congiunta di diversi Paesi donatori e vengono attuati da organizzazioni internazionali (banche di sviluppo, Nazioni Unite). Permettono alla SECO di partecipare agli scambi internazionali sulle questioni centrali dello sviluppo e sui temi prioritari della cooperazione economica e di aver voce in capitolo nel dialogo tra esperti nazionali e internazionali come anche nell'elaborazione di regole e approcci politici globali.

A titolo esemplificativo citiamo alcuni risultati conseguiti con misure globali e regionali: amministrazioni fiscali più efficaci e politiche fiscali favorevoli allo sviluppo grazie alla cooperazione sud-sud di organizzazioni regionali in America latina (CIAT) o in Africa (ATAF); maggiore trasparenza e governance migliore nel settore delle materie prime grazie a standard internazionali; promovimento dell'integrazione degli scambi su scala regionale e globale (p. es. attraverso l'OMC); riduzione della povertà urbana e promozione del ruolo delle città nello sviluppo sostenibile grazie a un partenariato globale (*Cities Alliance*); economia a basse emissioni di carbonio grazie a un'iniziativa regionale che cerca di risolvere i problemi legati ai cambiamenti climatici per migliorare le opportunità di crescita e sostiene i Paesi partecipanti nella pianificazione di investimenti climatici (SECCI con IDB); aiuto finanziario a cittadini stranieri domiciliati in Svizzera che intendono creare un'impresa nel proprio Paese d'origine (Fondo Start-up della SECO), miglioramento del contesto economico regionale (p. es. grazie agli *Investment Climate Advisory Services*/FIAS della Banca mondiale) e sviluppo dell'imprenditoria per esempio nei Balcani.

4.4.4 Temi globali

Uno degli obiettivi ultimi della cooperazione internazionale della Svizzera è la riduzione dei rischi globali (cfr. n. 1.4.2.1). L'effetto inibitorio dei rischi globali sullo sviluppo è ampiamente riconosciuto, in particolare dall'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile o dal *Global Risk Report* annuale del Forum economico mondiale (WEF). Le sfide globali come le crisi economico-finanziarie, i cambiamenti climatici o la perdita di biodiversità concernono tutti, ma colpiscono in misura decisamente maggiore i più poveri. Questi ultimi non hanno riserve proprie e le istituzioni dei loro Paesi non dispongono delle capacità e delle conoscenze tecniche dei Paesi sviluppati. La cooperazione internazionale punta quindi a rafforzare le competenze dei Paesi in sviluppo e dei Paesi emergenti nella gestione dei rischi globali e a elaborare insieme a loro soluzioni innovative.

Nel dialogo politico con governi, istituzioni multilaterali e altri attori si definiscono norme internazionalmente condivise per risolvere le sfide globali e si diffondono soluzioni comprovate nell'ottica del trasferimento delle conoscenze. Nell'ambito di questa cooperazione globale svolgono un ruolo di primo piano i Paesi che esercitano un forte influsso politico e che fungono da volano per lo sviluppo di intere regioni.

Per questo loro ruolo i Paesi a medio reddito (MIC) possono fornire un contributo determinante alla risoluzione delle sfide globali.

La SECO partecipa a quattro dei sei temi globali identificati come prioritari dalla Svizzera: finanza e commercio, mutamenti climatici e ambiente, risorse idriche, migrazione[47]. Questa strategia verrà mantenuta anche in futuro con svariate modalità progettuali. In virtù della sua esperienza e competenza, la SECO assume un ruolo guida in materia di finanza e commercio. Contribuisce alla stabilità economica rafforzando per esempio la resilienza ai rischi finanziari globali o integrando i Paesi partner nel commercio mondiale, con attività che si focalizzano sul consolidamento delle istituzioni rilevanti in questo ambito. Con alcune misure interviene a livello di banche centrali o ministeri delle finanze e li sostiene nell'impostazione di una politica monetaria e fiscale stabile. Con altre misure promuove lo sviluppo di norme internazionali volte sia a facilitare l'accesso al mercato mondiale, sia a tutelare l'uomo e l'ambiente. La SECO contribuisce inoltre ai due temi globali «mutamenti climatici e ambiente» e «risorse idriche», nei quali la Svizzera dispone di un alto livello di conoscenze e gode quindi di grande credibilità. Infine la DSC e la SECO attuano progetti innovativi nel campo della migrazione e dello sviluppo economico al fine di sfruttare meglio le potenzialità della migrazione e di migliorare le prospettive in loco per offrire alternative all'emigrazione economica.

4.5 Attuazione e partenariati

4.5.1 Dimensione e coerenza politica

Coerenza della politica di sviluppo. Il nuovo quadro di riferimento rappresentato dall'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile evidenzia la centralità di un approccio coordinato e costituisce una piattaforma importante per rafforzare la coerenza della politica di sviluppo. L'OCSE riconosce che la Svizzera dispone di strumenti di comprovata efficacia per la valutazione degli interessi e la risoluzione di conflitti istituzionali (p. es. procedure di consultazione, piattaforme interdipartimentali). La Svizzera si impegna peraltro per un'analisi più sistematica delle politiche che hanno un influsso sullo sviluppo dei Paesi partner (p. es. agricoltura, politica finanziaria).

La SECO difende la coerenza al suo interno, con gli altri servizi federali e con le loro strategie (cfr. grafico n. 4.2.3). Diversi organi e piattaforme delle unità amministrative presposte, tra cui la DSC, provvedono alla ricerca di un consenso e

Più coerenza nel settore delle materie prime

Alla luce del crescente interesse per il settore delle materie prime e della sua importanza per la politica interna ed estera, i tre dipartimenti interessati (DEFR, DFF, DFAE) hanno costituito una piattaforma comune nell'ambito della quale hanno elaborato un rapporto di base con raccomandazioni concrete. La piattaforma deve rendere conto regolarmente al Consiglio federale dei progressi compiuti nell'attuazione di tali raccomandazioni. Attraverso progetti specifici, il settore di prestazioni Cooperazione e sviluppo economici della SECO incoraggia i Paesi partner a dichiarare in modo trasparente gli introiti conseguiti nel settore delle materie prime e a utilizzarli in modo da favorire lo sviluppo. La SECO sostiene inoltre l'elaborazione e la diffusione di standard internazionali volontari per le imprese operanti nell'estrazione di materie prime (p. es. *EITI, Better Gold Initiative, IWF Topical Trust Fund on Managing Natural Resource Wealth, OECD Due Diligence Guidelines for Responsible Supply Chains of Minerals*) nonché la definizione di linee guida per l'estrazione sostenibile delle materie prime.

all'informazione reciproca. La SECO si adopera sul piano nazionale e internazionale (tra l'altro nell'ambito di organizzazioni internazionali) per la coerenza in ambito finanziario, ambientale, energetico e migratorio. Da alcuni anni due temi assumono sempre più importanza, quello delle materie prime (nel quale sono stati compiuti notevoli progressi) e quello del contenimento dei flussi finanziari illegali in provenienza da Paesi in sviluppo. In entrambi i settori sono stati avviati progetti specifici di cooperazione economica allo sviluppo, che dovranno essere portati avanti in modo più approfondito nel quadro del presente messaggio. La SECO si impegna ad esempio sul piano internazionale per una maggiore trasparenza nella rilevazione dei flussi finanziari.

Cercare e sfruttare le sinergie. Per massimizzare la coerenza della cooperazione allo sviluppo, la SECO cerca e sfrutta in modo mirato diversi tipi di sinergie. Da un lato vi sono le sinergie fra i temi e gli strumenti della cooperazione economica, ma anche tra i settori di prestazioni della SECO: migliorando le condizioni di lavoro, per esempio, non solo si tutelano i lavoratori, ma si favoriscono anche gli scambi commerciali, visto che i beni prodotti in modo sostenibile sono sempre più richiesti nel mondo intero. D'altra parte, cresce anche l'importanza della collaborazione con altre unità amministrative attive a livello internazionale (DSC, ma anche UFAM, FINMA, SEFRI, SEM, SFI, BNS ecc.). Questo approccio integrato permette di migliorare il coordinamento e riunire le competenze esistenti in seno all'Amministrazione federale. Tutti i servizi si impegnano a creare i collegamenti necessari tra le loro attività nell'interesse generale della Svizzera e di una sua maggiore efficacia, visibilità e credibilità. Nel 2011 la DSC, la SECO e la DSU (Divisione Sicurezza umana, DFAE) hanno per esempio adottato il cosiddetto *Whole of Government Approach* (WOGA) in Nord Africa, una strategia che si è rivelata vincente. In sede di attuazione concreta ciò significa che i servizi federali interessati devono disporre di strategie nazionali e uffici di cooperazione comuni e informarsi regolarmente per esempio sugli accordi, i negoziati e i viaggi di servizio previsti. Per il lavoro concreto a livello di programma e progetto sono importanti anche le sinergie fra attori statali e non statali, ossia le ONG e il settore privato. Infine, la Svizzera collabora sistematicamente con altri attori statali, per esempio con le agenzie per lo sviluppo di altri Stati.

4.5.2 Principi della cooperazione

Rafforzare le condizioni quadro e le capacità di mobilitazione delle risorse endogene. Affinché i Paesi partner possano imboccare la strada della crescita e lottare efficacemente contro la povertà sono necessarie condizioni quadro economiche stabili e la capacità di mobilitare risorse finanziarie proprie. Attenendosi al documento finale della terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (*Addis Ababa Action Agenda*, 2015), la SECO assiste i Paesi partner nella definizione di condizioni quadro favorevoli per il settore privato e nella mobilitazione di risorse finanziarie endogene.

Effetto moltiplicatore e ruolo di catalizzatore. Non si può negare che per molti Paesi partner l'aiuto pubblico allo sviluppo costituisca un flusso di denaro fra tanti altri, e non il più importante in termini di volume. Alla luce di questa realtà, la cooperazione allo sviluppo economico e commerciale della SECO va assumendo sempre più un ruolo di catalizzatore che, grazie a un sostegno mirato, permette la

mobilitazione di ulteriori risorse. Nei Paesi partner viene promossa in modo sempre più incisivo la capacità di mobilitare risorse endogene, che si tratti di entrate fiscali, investimenti diretti dall'estero o profitti realizzati con gli scambi commerciali internazionali. Spesso basta un contributo relativamente modesto ma molto specifico per mobilitare, attraverso un'iniziativa o una piattaforma, conoscenze e importanti risorse finanziarie provenienti anche dal settore privato.

Dialogo politico. Per portare avanti le riforme, ma anche per sviluppare e attuare nuove politiche è indispensabile coltivare un dialogo politico strategico con tutti i partner. Al fine di ottenere risultati concreti (piano d'azione, strategia nazionale, bilancio pubblico favorevole allo sviluppo), il dialogo politico deve essere condotto a diversi livelli e con molteplici attori: governi nazionali e regionali, istituzioni multilaterali e attori privati e della società civile, altri donatori presenti nel Paese beneficiario. Nel quadro degli aiuti al bilancio è indispensabile un dialogo politico di qualità per garantire che lo strumento si configuri come un forum capace di sostenere i Paesi partner nell'attuazione dei loro programmi di riforme. In tutti i suoi interventi, la SECO si impegna per una maggiore trasparenza e responsabilità, affinché le risorse siano utilizzate in linea con le priorità nazionali. Ciò richiede la comprensione reciproca dei problemi e la definizione di un ordine di priorità delle riforme. L'esperienza mostra che solo una cooperazione di lungo corso permette di ottenere risultati positivi. Di conseguenza, il dialogo politico resta centrale per la SECO, che darà maggiore enfasi agli scambi a livello subnazionale, come ha già fatto con successo per esempio in Perù (gestione delle finanze pubbliche). Il dialogo politico è importante anche nel settore dei cambiamenti climatici, visto che permette di sensibilizzare gli attori dei processi decisionali. In tal senso la SECO promuove lo scambio di esperienze e conoscenze sul clima con le autorità locali e si impegna affinché la società civile acceda più facilmente a informazioni su questo tema specifico.

Sostenibilità. È da tempo riconosciuto che lo sviluppo può essere duraturo soltanto se integra le tre dimensioni della sostenibilità: economica, ecologica, sociale. Di conseguenza, i programmi della SECO nell'ambito dell'inclusione sociale e dell'ambiente si orientano alle agende e alle convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera (p. es. principi fondamentali dell'OIL, UNFCCC, Convenzione sulla biodiversità biologica). Le ripercussioni economiche, ambientali e sociali delle attività della SECO sono analizzate criticamente e verificate su base continuativa nel quadro della normale procedura. Alla luce dell'inquinamento in costante crescita e dell'eccessiva pressione dell'attività umana sui confini planetari, la tutela ambientale e la preservazione della biosfera e della biodiversità verranno integrate in modo più incisivo e sistematico (p. es. già in sede di studio di fattibilità) nelle attività dei progetti e costituiranno un tema centrale del dialogo politico. In questo contesto la Svizzera deve condividere la sua esperienza e far passare il messaggio secondo cui la tutela ambientale non esclude la crescita economica e viceversa.

Innovazione. Dando ai programmi e ai progetti un'impostazione innovativa e introducendo nuovi meccanismi di finanziamento in nicchie selezionate (cfr. n. 4.5.3), la Svizzera può ottenere grandi risultati e assumere un ruolo guida nel contesto internazionale. Deve peraltro dar prova di apertura alle innovazioni nei Paesi partner, promuoverle e integrarle nei progetti comuni. Un progetto con un approccio innovativo che integra tecnologie moderne è per esempio il *South East Europe Catastrophe Risk Insurance Facility* realizzato nei Balcani occidentali, che sviluppa nuovi modelli assicurativi contro le catastrofi naturali (canicola, siccità, alluvioni e terremoti) e li offre sul mercato.

Temi trasversali. I temi trasversali riflettono questioni di assoluta rilevanza per lo sviluppo e vanno considerati sistematicamente in tutti programmi e in tutti i progetti al fine di massimizzarne l'effetto. La SECO attua i due temi trasversali di seguito descritti.

1) Uguaglianza di genere. L'obiettivo strategico della cooperazione internazionale della Svizzera – rafforzare l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne e delle ragazze – vale a pieno titolo anche per la cooperazione economica allo sviluppo della SECO. L'esclusione delle donne e le disparità di trattamento hanno infatti gravi conseguenze non solo sociali ma anche economiche: ancora oggi in molti Paesi le donne possono partecipare solo limitatamente alla vita economica e non hanno praticamente accesso ai servizi finanziari, il che si ripercuote negativamente sullo sviluppo della società in cui vivono. Per questo è imperativo che la dimensione di genere (norme sociali, leggi e rischi) venga considerata sistematicamente anche e soprattutto nei progetti a carattere economico. A tal fine la SECO ha sviluppato uno strumento che prevede una serie di domande sui rischi o le opportunità di genere per ogni priorità tematica e contribuisce a sensibilizzare il personale. Sono inoltre sempre più numerosi gli indicatori disaggregati per genere, sviluppati per raccogliere dati più precisi e sistematici sui risultati dei progetti. Anche la politica di gestione dei rischi della SECO tiene conto della dimensione di genere.

2) Governance economica. La SECO fornisce un importante contributo al secondo tema trasversale della Svizzera – il buongoverno – soprattutto nell'ambito della governance economica. Per rafforzare nella misura auspicata le istituzioni dei Paesi partner e garantire la sostenibilità dei progetti è indispensabile migliorare la governance. La governance economica è il sistema di regole che disciplina l'economia pubblica e privata e la rende più trasparente ed efficiente. È il presupposto per un'economia stabile e una lotta incisiva contro la corruzione, fenomeno che ostacola l'attività economica. Un settore privato trasparente che opera in modo responsabile può assumere un ruolo guida, specialmente nei Paesi con strutture statali deboli, nell'ambito della revisione dei conti, dell'iscrizione a bilancio delle entrate (provenienti in particolare dal commercio delle materie prime) o del rispetto delle norme, in particolare di quelle che assicurano una gestione aziendale responsabile. Promuovendo la governance economica, la SECO contribuisce in modo sostanziale a rendere più efficaci le istituzioni (obiettivo d'efficacia 1). Una valutazione esterna ha del resto evidenziato l'importanza dell'approccio adottato dalla SECO che manterrà dunque questa linea e rafforzerà ulteriormente gli strumenti impiegati.

4.5.3 Modalità di attuazione

Partenariati. Per realizzare i suoi programmi, la SECO intrattiene da tempo partenariati con diversi attori. Per l'attuazione di iniziative globali e regionali, lavora in stretta collaborazione con istituzioni internazionali che dispongono di elevate competenze e capacità (Gruppo della Banca mondiale, banche regionali di sviluppo, *Global Environment Facility*, OIL, UNCTAD ecc.). Attraverso i suoi rappresentanti in seno a comitati direttivi, influisce sull'orientamento dei programmi di tali istituzioni. Soprattutto nell'ottica del finanziamento dello sviluppo, cresce anche

l'importanza della cooperazione con il settore privato[48], la cui alta specializzazione può essere impiegata in modo da favorire la crescita nei Paesi partner. Tuttavia, gli attori privati non possono sempre assumere da soli il rischio e i costi per lo sviluppo o la vendita di nuovi prodotti (p. es. modelli di assicurazione dei rischi di catastrofi naturali proposti da EuropaRe nei Balcani occidentali). In questo ambito un sostegno pubblico mirato può avere un grande impatto, a condizione che siano rispettati rigorosamente principi quali la sussidiarietà e la non distorsione del mercato. Sono partner fondamentali anche le agenzie di sviluppo di altri Stati, in particolare le organizzazioni non governative, che possiedono le necessarie conoscenze tecniche e contestuali. In futuro acquisiranno peraltro un'importanza crescente le cosiddette piattaforme *multistakeholder*, all'interno delle quali gli attori summenzionati – dalle agenzie statali alla comunità scientifica, dal settore privato alla società civile – cercano soluzioni alle sfide attuali.

Strumenti finanziari. La cooperazione allo sviluppo della Svizzera prevede svariate forme di sostegno che combina in funzione delle esigenze e dello stadio di sviluppo dei Paesi beneficiari. L'aiuto finanziario a fondo perso è soltanto una possibilità fra tante. Spesso i Paesi, soprattutto quelli a medio reddito, sono molto più interessati a ricevere un sostegno tecnico negli ambiti in cui la Svizzera dispone di elevate competenze e conoscenze. La SECO attua quindi misure bilaterali, ma può per esempio anche completare il prestito di un'altra istituzione, aumentando così la portata e l'effetto di un progetto. Attraverso il SIFEM (cfr. riquadro n. 4.3.2), la SECO mette inoltre a disposizione delle imprese nei Paesi in sviluppo capitali di espansione a favore della creazione di posti di lavoro. La SECO può anche fornire garanzie per l'assorbimento di perdite (*first loss guarantee*), che permettono di attirare ulteriori capitali. Inoltre, è intenzionata a testare un maggior numero di approcci e modalità innovativi: una banca per lo sviluppo potrebbe ad esempio assumere gran parte del rischio di un investimento affinché i governi e altri investitori siano più propensi a fornire capitali. Vi sono poi strumenti finanziari che creano incentivi per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo (*development impact bonds*). Anche l'innovazione finanziaria rientra nel mandato della cooperazione internazionale (cfr. n. 4.5.2 Innovazione).

Competenza e visibilità della Svizzera. In diversi settori economicamente rilevanti la Svizzera fornisce prestazioni riconosciute a livello internazionale. La SECO, in quanto centro di competenza della Confederazione per le questioni di politica economica, dispone di un ampio ventaglio di conoscenze e competenze acquisite nel corso degli anni che punta a trasmettere anche nell'ambito della cooperazione con i Paesi partner. Il sapere messo a disposizione dalle imprese, dalle università e scuole universitarie, dalle organizzazioni non governative, dalle parti sociali e dalle amministrazioni della Svizzera deve essere impiegato attivamente dai Paesi partner. L'aiuto svizzero deve essere specifico, di qualità, efficace e possibilmente visibile. Se riconosciuto in quanto tale, induce i governi dei Paesi partner ad assumere un atteggiamento positivo nei confronti della Svizzera e apre la porta alla cooperazione in altri ambiti.

Efficacia degli aiuti. Gli interventi della SECO si allineano alle strategie nazionali pubblicate a cadenza quadriennale e il cui stato di attuazione è valutato annualmente. Queste strategie si fondano su un'analisi approfondita del contesto politico ed eco-

[48] Cfr. *SECO approach to partnering with the Private Sector*: http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/investitionen/index.html?lang=fr

nomico negli otto Paesi prioritari in conformità ai principi sull'efficacia degli aiuti stabiliti nella Dichiarazione di Parigi (2005). Le attività operative della SECO sono in linea con le strategie di sviluppo nazionali (secondo i principi di *ownership* e *alignment*), coordinate in loco con le attività di altri donatori (*harmonization*), orientate ai risultati e basate sul principio della responsabilità reciproca. Dal vertice sull'efficacia degli aiuti tenutosi nel 2011 a Busan è scaturito il Partenariato globale per una cooperazione allo sviluppo efficace, il cui obiettivo è di riunire tutti gli attori dello sviluppo – Paesi industrializzati ed emergenti, settore privato e società civile. La SECO, che partecipa al dialogo internazionale su questo argomento, riconosce pienamente l'importanza di questi attori, in particolare del settore privato, con i quali lavora in stretta collaborazione (cfr. n. 4.5.3 Partenariati). Ha elaborato linee guida per l'attuazione dei principi di trasparenza e l'uso dei sistemi nazionali. Gli interventi della SECO implicano inoltre una forte presenza nei Paesi prioritari. Ciò significa che le rappresentanze in loco sono coinvolte sistematicamente, dall'identificazione dei progetti alla loro valutazione finale.

Gestione dei rischi e sicurezza. Il rischio è insito nelle attività della SECO, alcune delle quali si svolgono in contesti fragili o prevedono misure di politica economica o commerciale innovative. Ecco perché viene seguita rigorosamente una politica di gestione di rischi globale, che copre i rischi legati al contesto nei Paesi partner, ai progetti e ai programmi nonché agli sviluppi istituzionali all'interno della SECO. Questa politica permette di identificare, analizzare e valutare in modo esaustivo i rischi ai quali i progetti di cooperazione sono esposti e di reagire con misure adeguate. Le cosiddette misure di salvaguardia consentono inoltre di escludere, sulla base di criteri negativi (p. es. traffico di armi o di prodotti derivati da specie minacciate, distruzione della biosfera), i progetti che presentano rischi sociali o ambientali eccessivi. Per tutti gli altri si procede a un'analisi dettagliata e a un follow-up sistematico dei rischi sociali e ambientali, in conformità alla politica di gestione dei rischi. La revisione regolare delle procedure di gestione e assicurazione della qualità (certificazione ISO 9001), l'attuazione di una politica di audit e l'applicazione di linee guida in materia di lotta alla corruzione contribuiscono anch'esse a minimizzare i rischi. Oltre ai rischi legati all'attuazione, la Svizzera attribuisce un'importanza centrale a quelli legati alla sicurezza dei collaboratori e partner all'estero. In questo contesto la SECO applica i parametri di sicurezza ufficiali delle rappresentanze svizzere in loco.

Banche multilaterali di sviluppo

Per attuare i suoi obiettivi, la SECO continuerà a collaborare strettamente con le banche multilaterali di sviluppo (MDB). In ragione della loro indipendenza e presenza globale, queste istituzioni hanno una funzione chiave nell'attuazione dell'Agenda 2030 e in particolare degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Negli ultimi tempi si sono trasformate vieppiù in «banche della conoscenza» assumendo un ruolo guida non solo in ambito finanziario, ma anche in materia di contenuto e consulenza. Promuovono il dialogo intergovernativo mettendo a disposizione soluzioni innovative per la risoluzione di sfide globali a livello nazionale e internazionale.
Le MDB sono determinanti anche per la mobilitazione e l'incanalamento delle risorse private, sempre più importanti per il finanziamento dello sviluppo complementare agli aiuti pubblici. L'obiettivo è che queste istituzioni facciano valere i propri vantaggi comparati sulla base delle loro prestazioni e della loro *leadership* nelle tematiche globali, che soddisfino standard elevati in materia di attuazione operativa e gestione organizzativa e che intervengano in modo efficiente ed efficace

quali agenzie esecutive dei grandi programmi di sviluppo. In questo contesto svolge un ruolo di primo piano la Banca mondiale, consorella del Fondo monetario internazionale a Washington.

Per la Svizzera è anche importante assicurare un alto grado di coerenza tra i propri impegni bilaterali e multilaterali e garantire lo sfruttamento delle sinergie. Oltre agli interessi diretti in materia di politica di sviluppo, lo statuto di membro delle principali banche multilaterali di sviluppo deve permettere alla Svizzera di tenere in considerazione anche altri interessi, in particolare quelli di natura economica e quelli inerenti alla politica estera.

In seno alla Banca mondiale e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (EBRD) la Svizzera, quale capofila di un gruppo di voto misto e un gruppo di Paesi, dispone di un seggio di governatore e di un seggio di direttore esecutivo. È inoltre rappresentata, insieme ad altri Paesi europei, negli organi direttivi delle banche di sviluppo africana, asiatica e interamericana. Attraverso i suoi rappresentanti nei consigli dei governatori e nei consigli esecutivi, persegue i propri obiettivi e definisce le priorità nell'elaborazione di strategie, nella definizione di operazioni e nella discussione di questioni istituzionali intese a ridurre la povertà e a conseguire una crescita sostenibile e inclusiva. In quanto azionista attiva e responsabile di queste banche, la Svizzera, si adopera per far fronte in modo adeguato ai propri impegni, in particolare per quanto concerne le ricostituzioni e gli aumenti di capitale.

Da poco la Svizzera partecipa anche alla Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB), una banca di sviluppo economico costituita a fine 2015, la cui sede si trova a Pechino. La cooperazione concreta è ancora in fase di rodaggio. Costituisce una priorità anche la collaborazione della SECO, insieme alla DSC e all'UFAM, in seno al *Green Climate Fund* (GCF). L'importanza della partecipazione a organizzazioni multilaterali prioritarie per la Svizzera, comprese le MDB e il GCF, è illustrata in dettaglio nel numero 3.4.

4.6 Misurazione dell'efficacia e valutazione

La SECO deve essere efficace. A tal fine dispone di un sistema di gestione della qualità in linea con gli standard internazionali, che contribuisce a indurre cambiamenti positivi nella popolazione e nelle istituzioni dei Paesi partner. Questo sistema permette da un lato di migliorare e sviluppare costantemente gli strumenti e gli interventi e d'altro lato di garantire una valutazione concreta dell'efficacia. La misurazione dell'efficacia, che comprende l'identificazione dei fattori di successo e insuccesso, ha lo scopo di rilevare e qualificare il contributo della SECO ai cambiamenti conseguiti nei Paesi partner e permette di selezionare ulteriori progetti in base a criteri attendibili.

Tuttavia l'efficacia è quantificabile solo entro certi limiti. Nella misurazione dei risultati si riscontrano le seguenti difficoltà: 1. Il periodo di rilevamento è spesso troppo breve, visto che generalmente occorrono diversi anni per conseguire risultati misurabili; 2. Spesso nei Paesi partner non sono disponibili dati comparativi e statistiche affidabili, per cui i risultati non possono sempre essere interpretati correttamente; 3. In molti casi la SECO è solo uno fra tanti donatori, per cui l'efficacia è influenzata da fattori esterni non controllabili e i risultati non possono essere attribuiti in modo univoco a contributi della SECO.

Nell'ambito del prossimo credito quadro, la SECO continuerà a impegnarsi per una gestione operativa orientata ai risultati. Per fornire un resoconto trasparente e credi-

bile dei risultati conseguiti, ogni anno verranno effettuate 20–25 valutazioni esterne di progetti. I risultati saranno sintetizzati in percentuali di successo e pubblicati nel rapporto annuale sull'efficacia del portafoglio di progetti della SECO. Il comitato di valutazione esterno, istituito nel 2009, svolge un ruolo centrale nella scelta dei temi e nella formulazione degli obiettivi delle valutazioni indipendenti, le quali si contraddistinguono per un alto profilo tematico e settoriale. Il comitato di valutazione segue questi studi ed esprime un parere scritto sulle raccomandazioni in essi formulate e sulle modalità previste dalla SECO per attuarle. Alla scadenza del credito quadro, i risultati dei rapporti d'efficacia annuali e delle valutazioni indipendenti confluiscono nel rendiconto presentato nell'ambito del messaggio. Oltre alle valutazioni interne della SECO si considerano anche le conclusioni di altri attori dello sviluppo e della ricerca accademica.

Misurazione dell'efficacia della SECO

	Obiettivi/indicatori	Strumenti per la misurazione dell'efficacia	Periodicità
Strategia	Obiettivi cooperazione internazionale/ crediti quadro	– Rapporto d'efficacia – Rendiconto messaggio	– Annuale – Ogni quattro anni
Paese prioritario	Strategie nazionali e indicatori	– Rapporti nazionali	– Annuale
Obiettivo d'efficacia/linea d'azione	Obiettivi e indicatori secondo messaggio	– Valutazione indipendente per ogni linea d'azione – Rapporti d'efficacia tematici	– Periodo del credito quadro – Ogni due anni
Livello di progetto	Obiettivi del progetto e indicatori	– Valutazione (esterna/ex post) – Rapporti	– A seconda del progetto – Annuale

Il sistema di gestione della qualità della SECO comprende strumenti di monitoraggio e valutazione che si allineano alle migliori prassi internazionali e permettono una misurazione esaustiva dell'efficacia, come conferma del resto il *Peer Review* del 2014 realizzato dal comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (CAS). Detto questo, l'impatto di un unico donatore in un determinato Paese o settore non può essere considerato isolatamente. I risultati dipendono infatti anche da fattori esterni o attori sui quali la SECO non può influire in alcun modo o solo limitatamente. Non bisogna infine dimenticare che ogni sistema di misurazione ha i suoi limiti.

4.7 Risorse

4.7.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito

In virtù dell'articolo 9 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.0*), le Camere federali approvano i mezzi finanziari per i provvedimenti di politica economica e commerciale della Confederazione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Per portare avanti i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo della Confederazione nei prossimi quattro anni, il Consiglio federale chiede alle Camere federali l'apertura di un credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo pari a 1,14 miliardi di franchi per gli anni 2017–2020.

L'attribuzione dei mezzi finanziari della cooperazione internazionale tra i vari crediti quadri è definita nel numero sulla strategia del presente messaggio. Gli importi corrispondenti figurano nel piano finanziario di legislatura 2017–2019. Il credito quadro 2017-2020 comprende un credito a preventivo.

Tabella 1

Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e proiezione per il 2020

Crediti a preventivo		Preventivo	Piano finanziario				
Mio. franchi		2016*	2017	2018	2019	2020**	Totale 2017-20
Cooperazione economica allo sviluppo	A2310.0370	229,6 ***	226,5	241,4	254,9	261,4	984,3

* Per garantire la comparabilità, le cifre del 2016 non tengono conto delle spese proprie richieste con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016 (cfr. n. 4).
** Stima
*** Comprende la voce «Prestiti e partecipazioni Paesi in sviluppo» (A4200.0109), pari a 25 milioni di franchi.

4.7.2 Volume del credito quadro 2017-2020

Con il credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il Parlamento autorizza il Consiglio federale a contrarre impegni finanziari. La maggior parte dei programmi e dei progetti attuati nel quadro della cooperazione economica allo sviluppo richiede tempi di realizzazione che vanno dai tre agli otto anni. I pagamenti relativi agli impegni assunti vanno quindi oltre il periodo del credito quadro. L'esperienza ha dimostrato che un'attuazione efficace è garantita se il volume degli impegni e i pagamenti non oltrepassano le uscite complessive del periodo corrispondente per una quota superiore al 15 per cento. Crisi impreviste, eventi politici e tagli di bilancio possono comportare il rinvio di impegni e pagamenti o addirittura l'abbandono di progetti e programmi.

Per il credito quadro 2017-2020 vanno inoltre considerati i seguenti aspetti:

- Gli attuali otto Paesi prioritari[49] devono essere mantenuti nel periodo 2017-2020, in quanto la SECO vuole rafforzare ulteriormente la cooperazione con questi Stati. Alla luce di tale potenziamento e dell'ulteriore sviluppo dei programmi occorre prevedere margini per far fronte a eventi imponderabili, come ritardi nell'esecuzione dei progetti e sospensione o abbandono di programmi.
- L'impiego bilaterale degli strumenti della SECO va esteso ai Paesi non prioritari del Sud nei quali sono attivi prioritariamente altri attori svizzeri, come la DSC, o nei quali sussistono altri interessi di politica economica. Questi strumenti, definiti «misure complementari e speciali» nel messaggio 2013-2016, devono quindi essere rafforzati e raggruppati sotto l'unica voce «misure complementari».
- La fragilità crescente di alcuni Paesi d'intervento della SECO, specialmente in Africa del Nord o nei Paesi prioritari della DSC nei quali la SECO interverrà con misure complementari, richiede una maggiore flessibilità.
- La parte dei finanziamenti assegnata alle infrastrutture, settore nel quale i pagamenti si estendono generalmente su un periodo compreso tra i cinque e gli otto anni, sarà più o meno equivalente a quella del periodo 2013-2016 nell'ambito dell'attuazione del credito quadro 2017–2020.
- Nel periodo del credito quadro è prevista un'ulteriore e moderata ricapitalizzazione della SIFEM SA. I fondi necessari a tal fine vanno eliminati dalla voce «Cooperazione economica allo sviluppo» (A2310.0370) e registrati sotto «Prestiti e partecipazioni Paesi in sviluppo» (A4200.0109).

Sulla base del piano finanziario di legislatura 2017–2019 e della proiezione per il 2020, che prevedono un importo di 0,98 miliardi di franchi per la cooperazione economica allo sviluppo, e alla luce delle considerazioni sopra illustrate, il volume d'impegno del credito quadro 2017-2020 è di 1,14 miliardi di franchi.

Tabella 2

Panoramica degli impegni e dei pagamenti

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)	Importo richiesto	Piano finanziario di legislatura 2017–2020 e proiezione per il 2020
Cooperazione economica allo sviluppo – SECO	1139,9	984,3

Attribuzione dei fondi

I fondi richiesti sono ripartiti indicativamente nel modo seguente:

Tabella 3

Ripartizione geografica indicativa dei fondi bilaterali

Bilaterale		**Multilaterale**
Programmi bilaterali in Paesi prioritari della Svizzera (comprese misure complementari)	Provvedimenti globali e regionali	Contributi principali alle banche multilaterali di sviluppo

[49] Egitto, Ghana, Indonesia, Colombia, Perù, Sudafrica, Tunisia, Vietnam

760 mio. franchi (2/3 dei provvedimenti bilaterali)	380 mio. franchi (1/3 dei provvedimenti bilaterali)	Il finanziamento avviene mediante il credito d'impegno e il budget della DSC

Tabella 4

Ripartizione indicativa dei fondi in base agli obiettivi d'efficacia della SECO*

Valori indicativi (mio. franchi)	Obiettivi d'efficacia della SECO
410	Istituzioni e servizi efficaci
260	Aumento e miglioramento dell'occupazione
190	Sviluppo degli scambi commerciali e della competitività
280	Economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici
1140	**Totale**

* La ripartizione fra temi/settori è la seguente: 1) Politica economica e finanziaria: 315 mio. franchi; 2) Infrastrutture e approvvigionamento urbani: 294 mio. franchi; 3) Settore privato e imprenditorialità: 304 mio. franchi; 4) Commercio sostenibile: 225 mio. franchi.

I mezzi finanziari messi a disposizione dal credito quadro saranno monitorati e controllati con la soluzione di gestione dei progetti della SECO. Questo sistema è complementare a quelli di monitoraggio integrati nei programmi e nei progetti (cfr. n. 4.6), i quali permettono di verificare che i mezzi finanziari siano impiegati in modo opportuno e conforme alla legge e che i risultati previsti siano raggiunti. Il sistema è conforme al nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale, nel quale sarà integrato.

4.7.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) prevede che i crediti d'aiuto siano separati dal preventivo globale che copre le spese proprie dell'Amministrazione (personale, beni e servizi). Questo principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Pertanto, dal 2017 le spese proprie del credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo saranno integrate nel preventivo globale della SECO e non saranno più comprese nei crediti d'impegno, come invece era il caso nel periodo 2013-2016. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie in sede di approvazione del preventivo. In futuro le spese proprie comprenderanno anche le spese di personale. Il presente numero presenta i crediti d'impegno (spese di riversamento) e, per motivi di trasparenza, le spese proprie, visto che queste servono alla pianificazione, l'attuazione e la valutazione delle attività previste dal credito quadro.

Nel periodo 2017-2020 le spese proprie ammonteranno a circa 81,0 milioni di franchi, di cui circa 61,6 milioni per finanziare le spese per il personale svizzero presso la centrale, gli uffici esterni e le organizzazioni internazionali. Dal 2017 le spese di personale includeranno anche i costi per il personale locale che prima erano integrati nei crediti di aiuto (spese di riversamento) e che per il periodo coperto dal presente messaggio ammontano a 7,4 milioni di franchi. L'aumento delle spese di personale

nel periodo 2017-2020 rispetto al 2016 risulta quindi dall'integrazione dei costi per il personale locale e non corrisponde a un aumento del personale. In futuro, le spese di personale segneranno la stessa tendenza di quella del resto della Confederazione (evoluzione dei salari e contributi del datore di lavoro). Decisioni politiche o eventi imprevisti possono generare un incremento temporaneo del fabbisogno di personale e delle spese corrispondenti.

I restanti 19,4 milioni di franchi servono a coprire le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio. L'importo include tutte le spese della centrale e degli uffici esterni che non costituiscono direttamente spese di riversamento.

Tabella 5

Spese proprie previste nel periodo 2017-2020

Mio. franchi	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2017-20
Spese di personale	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	61,6
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	19,4
Totale spese proprie	**19,9**	**20,1**	**20,2**	**20,3**	**20,4**	**81,0**

Valore aggiunto generato dall'impiego di personale svizzero

Il personale contribuisce in modo determinante alla solidità dei risultati conseguiti. Le misure riguardanti l'impiego, la selezione e lo sviluppo del personale sono rette dalla legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali del 1976 e dalla pertinente ordinanza del 1977.

L'identificazione, la pianificazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei programmi e progetti risultanti dai provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo come pure il dialogo politico e tecnico con le istituzioni, le organizzazioni e gli Uffici federali coinvolti sono assicurati da personale svizzero fisso. Grazie a questa presenza sul posto, la SECO è in stretto e regolare contatto con i beneficiari dell'aiuto economico allo sviluppo.

Per quanto riguarda i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, l'intensità di personale è relativamente elevata, in particolare a causa del fatto che in contesti complessi vengono realizzati progetti di cui occorre garantire e comprovare la qualità e l'impatto e a causa della dipendenza da personale operativo in possesso di qualifiche specifiche. Per queste ragioni sono necessarie maggiori risorse di personale rispetto, ad esempio, alla gestione di un portafoglio di contributi finanziari a organizzazioni diverse. Grazie alle conoscenze specialistiche, il personale apporta un valore aggiunto che va oltre i mezzi finanziari impiegati. Inoltre la creazione di nuovi partenariati, l'avvio di iniziative innovative e l'impegno costante volto ad ottenere una maggiore efficacia e una migliore coerenza tra i diversi settori della politica di sviluppo richiedono forme di cooperazione sempre più esigenti e un grande investimento qualitativo per quanto concerne la concezione, l'esecuzione, il sostegno e la valutazione dei progetti. Al tempo stesso, gli sconvolgimenti globali hanno un impatto importante sui Paesi partner, conferendo crescente complessità ai compiti legati alla cooperazione allo sviluppo.

Inoltre, di fronte alla crescente fragilità di alcuni Paesi d'intervento della SECO o dei paesi prioritari della DSC in cui la SECO attuerà misure complementari, l'accompagnamento rigoroso dei programmi e l'adeguamento o l'ottimizzazione costante delle strategie di intervento esigono un impegno adeguato in risorse umane.

Le maggiori esigenze presuppongono un monitoraggio assiduo dei programmi e dei progetti al fine di ridurre i rischi e garantire la qualità. A ciò si aggiunge il consolidamento delle conoscenze dei partner, che richiede un grande dispendio di risorse in particolare nei Paesi a medio reddito in cui la SECO si impegna prioritariamente. La cooperazione internazionale orientata ai risultati necessita di personale sufficientemente qualificato sia presso la centrale della SECO sia nei Paesi partner.

5 Credito quadro per proseguire il sostegno alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est

Compendio

Che cos'è la cooperazione alla transizione?

La cooperazione alla transizione sostiene gli Stati dell'Europa dell'Est[50] *nel loro cammino verso sistemi imperniati alla democrazia e all'economia di mercato. Si tratta dei seguenti Paesi: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Macedonia, Serbia, Kirghizistan, Tagikistan, Uzbekistan, Ucraina, Moldavia e le regioni del Caucaso meridionale (Georgia, Armenia, Azerbaigian). Tutti questi Paesi provengono da un passato comunista. L'obiettivo della transizione si riferisce a questa circostanza nonché al cambiamento sociale ed economico perseguito dopo la caduta del Muro di Berlino.*

I Paesi partner della cooperazione alla transizione non sono membri dell'Unione europea. La cooperazione alla transizione si distingue, infatti, dal contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (contributo all'allargamento): se la prima si colloca nell'ambito della cooperazione pubblica allo sviluppo, il secondo è parte integrante della politica europea della Svizzera, mira ad eliminare le disparità nell'UE e in Europa e va a vantaggio degli Stati membri dell'UE che hanno aderito dopo il 2004. Questa distinzione è fondamentale anche se per alcuni Paesi, come la Bulgaria o la Romania, si è passati dalla cooperazione alla transizione al contributo all'allargamento.

Nell'ambito del presente credito quadro la cooperazione alla transizione tiene conto, oltre che del proseguimento della transizione e dell'esigenza di riforme (p. es. decentramento), anche delle nuove sfide che si profilano. Da un canto, vi è il rischio che le riforme non vengano attuate, e le attese della popolazione vengano deluse. Dall'altro, è necessaria un'inclusione sociale forte e una riduzione delle disparità. La cooperazione alla transizione include oggi anche un contributo per ridurre le situazioni di fragilità e per promuovere la pace.

50 Sono Stati dell'Êuropa dell'Est ai sensi della *legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est* (RS **974.1)** gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est e i Paesi dell'ex Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche (URSS).

Perché la Svizzera si impegna a favore della cooperazione alla transizione?

La Svizzera sostiene la cooperazione alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est affinché nelle sue immediate vicinanze si instaurino società

- *democratiche*
- *economicamente prospere e*
- *prive di violenza.*

Si dimostra quindi solidale verso i gruppi di popolazione poveri, emarginati, vittime di conflitti e limitati nell'esercizio dei diritti umani. Assume la propria responsabilità quale partner affidabile in seno alla Comunità internazionale e sostiene i Paesi partner nella transizione verso sistemi basati sulla democrazia e l'economia di mercato. Interviene però anche nel proprio interesse, dato che la cooperazione alla transizione dovrebbe promuovere opportunità economiche per la Svizzera, favorire la creazione di una comunità fondata sui valori e sul dialogo tra gli Stati europei e l'Asia centrale, ridurre la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani e contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti.

Come si impegna la Svizzera nell'ambito della cooperazione alla transizione?

La volontà degli Stati di attuare riforme è un presupposto importante. Il sostegno alle riforme dev'essere funzionale alle capacità dei Paesi e attivare le forme di aiuto più adatte a tal fine. In questo contesto la cooperazione con le organizzazioni multilaterali acquista maggior peso[51]*. La cooperazione alla transizione intensificherà gli sforzi anche nella lotta alla corruzione.*

La cooperazione alla transizione si concentra su vari temi. La SECO e la DSC si occupano di 1) governance (incluso lo Stato di diritto), istituzioni e decentramento, 2) lavoro e sviluppo economico, 3) infrastruttura, cambiamento climatico e risorse idriche, 4) sanità (solo DSC). L'attuazione include sempre il contributo per la riduzione delle cause di conflitto e, per quanto possibile, quello per gestire le sfide legate alla migrazione.

L'attuazione del credito quadro rientra nella responsabilità congiunta della DSC e della SECO, i cui portafogli si completano reciprocamente (uso reciproco di competenze e punti di forza). Attraverso la cooperazione alla transizione la DSC e la SECO forniscono il loro contributo al conseguimento degli obiettivi strategici del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020. Rendono conto congiuntamente dei risultati e degli effetti ottenuti.

Il proseguimento della cooperazione alla transizione rende necessario il rinnovo della base legale attuale, valida fino al 31 maggio 2017. Il rinnovo viene chiesto nell'ambito del presente messaggio concernente la cooperazione internazionale (cfr. n. 7). La nuova legge, che riprende ampiamente quella precedente, ha validità limitata al 31 dicembre 2024. A partire dal 2025 la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale che avranno eventualmente ancora bisogno di supporto si fonderà sulla legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

[51] Questo include la collaborazione con i Paesi del gruppo di voto delle istituzioni finanziarie internazionali. Cfr. capitolo 5.1.

5.1 Obiettivi e sfide

La Svizzera, Paese strettamente legato all'Europa e al mondo, si adopera per ridurre la povertà e le diseguaglianze – fonti di tensione – e collabora con i partner della comunità internazionale alla ricerca di soluzioni ai problemi globali. L'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale è conforme all'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale secondo cui la *politica estera* ha il compito di aiutare le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà nel mondo, far rispettare i diritti umani, promuovere la democrazia, assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché salvaguardare le basi naturali della vita. L'aiuto alla transizione è *espressione della solidarietà svizzera nei confronti della popolazione degli Stati partner e incarna la politica del buon vicinato.* La legge federale del 24 marzo 2006[52] sulla collaborazione con gli Stati dell'Europa dell'Est ne costituisce la base legale.

Consolidando la democrazia e l'economia sociale di mercato, rafforzando le istituzioni e la governance, rispettando i diritti umani e risolvendo pacificamente i conflitti è possibile contribuire alla sicurezza in Europa e nelle regioni limitrofe. A questa sicurezza la Svizzera ha un interesse vitale ma è importante che il cambiamento politico avvenga secondo principi costituzionali, nei locali di voto, e non con la violenza. Ciò è tuttavia possibile solo se vige un minimo di democrazia. Il crimine organizzato, il traffico di droga e la tratta di esseri umani che si osservano in tutta Europa hanno spesso origine in Paesi e territori con forti deficit di legalità. Promuovere lo Stato di diritto nei Paesi in transizione è pertanto *parte integrante della politica di sicurezza della Svizzera*.

Alcuni Stati partner della cooperazione alla transizione si trovano a poche centinaia di chilometri dalle frontiere svizzere. Da loro partono importanti flussi migratori a destinazione della Svizzera. Sostenendo la creazione di posti di lavoro, sia tramite aiuti diretti alle piccole e medie imprese sia attraverso il miglioramento delle condizioni quadro, dell'infrastruttura e dell'accesso ai servizi nei Paesi di origine, l'aiuto alla transizione offre alternative alla migrazione e contribuisce alla *politica di migrazione della Svizzera*.

Le relazioni economiche tra la Svizzera, i Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale sono importanti e presentano un potenziale di sviluppo. Molti di questi Stati sono produttori o aree di passaggio dell'energia necessaria alla Svizzera. Il contributo al miglioramento delle condizioni economiche e del clima imprenditoriale in questi Paesi va a vantaggio dei mercati di esportazione per i beni e i servizi svizzeri, aprendo inoltre opportunità di investimento. *Il sostegno alla transizione rafforza l'economia estera della Svizzera*. Le imprese e gli uffici tecnici coinvolti nella realizzazione di progetti nell'ambito di questa cooperazione ricevono l'opportunità di presentare la qualità svizzera e anche questo può fungere da apri-porta.

52 RS **974.1**

Infine, diversi Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale fanno parte dei gruppi di voto presieduti dalla Svizzera nelle istituzioni finanziarie multilaterali[53]. L'appartenenza agli stessi gruppi di voto facilita l'accesso al livello più elevato delle sfere governative, a tutto vantaggio dell'attuazione del programma bilaterale e del dialogo politico. Inoltre, essendo associata ai Paesi della regione tramite i gruppi di voto, la Svizzera gode di riconoscimento grazie a questa cooperazione e può svolgere un ruolo importante e privilegiato.

In generale le relazioni con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale sono caratterizzate da molteplici sfide e opportunità. La cooperazione alla transizione e la politica estera della Svizzera in questa regione si contraddistinguono per gli effetti immediati e diretti sulla politica svizzera. Le possibilità di effettuare investimenti redditizi e allacciare relazioni commerciali vanno di pari passo con problemi quali la corruzione e altri illeciti, la violazione dei diritti umani da parte dei governi, la distruzione dell'ambiente e l'instabilità politica. Ciò costringe a volte la Confederazione a ponderare tra loro i vari obiettivi della cooperazione alla transizione.

5.1.1 Contesto

Al momento della caduta del Muro di Berlino l'obiettivo della transizione era quello di traghettare gli ex Stati socialisti dalla dittatura comunista e dall'economia pianificata verso uno Stato di diritto democratico contraddistinto dal pieno rispetto dei diritti umani e dal libero mercato. La transizione avrebbe dovuto avvenire nel giro di una generazione e riguardare l'intero gruppo di Stati. Il bilancio attuale presenta risultati contradditori: se, da un lato, si osservano netti progressi, dall'altro servono ancora riforme e la cooperazione è confrontata con rischi e nuove sfide. La dinamica non è lineare né uguale in tutti i Paesi. Si impone pertanto un'analisi differenziata.

Progressi: sebbene un po'ovunque le riforme verso la democrazia e l'economia di mercato abbiano segnato progressi, nel confronto trasversale si osservano differenze nel grado di realizzazione. L'espressione più evidente di questi progressi è l'adesione all'UE ottenuta nel frattempo da 11 Stati. Per altri, il desiderio di aderire o di firmare un accordo di associazione alimenta la volontà riformistica e fa progredire le riforme, ad esempio nei Balcani occidentali: Serbia e Albania si muovono lungo un asse ottimisticamente dinamico, meno dinamiche si rivelano invece le tendenze in Kosovo, Bosnia ed Erzegovina e Macedonia. In tutta la regione sono comunque stati avviati processi di decentramento. Progressi si sono registrati anche nei servizi di approvvigionamento (sanità, acqua).

Proseguimento delle riforme: i diritti umani non sono ancora sufficientemente rispettati. La democratizzazione presenta lacune un po' ovunque. I governi autocratici sono una realtà diffusa. Nonostante i progressi compiuti, i servizi di approvvigionamento non hanno ancora raggiunto i livelli che un tempo vigevano nell'Unione

53 Fondo monetario internazionale: Azerbaigian, Kazakstan, Kirghizistan, Polonia, Serbia, Tagikistan e Turkmenistan
Banca mondiale: Azerbaigian, Kazakstan, Kirghizistan, Polonia, Serbia, Tagikistan e Turkmenistan, Uzbekistan
Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo: Moldavia, Montenegro, Serbia, Turkmenistan, Ucraina
Fondo mondiale per l'ambiente: Azerbaigian, Kazakstan, Kirghizistan, Tagikistan e Turkmenistan, Uzbekistan

sovietica o in Jugoslavia. Il coinvolgimento di tutti i gruppi sociali risulta deficitario. Oltre alle crescenti disparità, la povertà è un fenomeno nuovo o non ancora superato. In questo senso, gli effetti della crisi finanziaria ed economica del 2008/09 si fanno ancora sentire. Secondo le analisi della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, in quegli anni la pressione sui salari ha costretto molti gruppi della popolazione a limitare le loro spese per l'alimentazione e la salute. Per consentire uno sviluppo economico sostenibile che crei posti di lavoro e vada a beneficio di tutta la popolazione, bisogna rafforzare ulteriormente le istituzioni e migliorare le condizioni quadro in cui opera il settore privato. Le riforme economiche mirano a incrementare la competitività e l'efficienza delle imprese nell'impiego delle risorse. Bisogna inoltre promuovere l'integrazione economica regionale degli Stati come pure l'integrazione di questi ultimi nell'economia mondiale.

Rischi delle riforme mancate e sfide: secondo un rilevamento condotto su vasta scala dalle Nazioni Unite nella regione[54], le richieste più pressanti delle società dell'Est europeo e dell'Asia centrale (popolazione, società civile, attori dell'economia privata) riguardano la formazione, l'impiego, la sanità e l'approvvigionamento idrico ma anche – e questo in misura ancora più marcata rispetto ad altre regioni del mondo – la governance con il problema della corruzione (*honest and responsive government*). Fatte rare eccezioni, tutti gli Stati in questa regione presentano elevati deficit di bilancio e il loro indebitamento ha segnato in media una crescita più marcata rispetto al resto del mondo. Se, da un canto, ciò limita lo spazio di manovra per la fornitura di servizi statali, dall'altro riduce l'attrattiva di queste economie agli occhi degli investitori. Mercati finanziari poco diversificati ostacolano l'accesso alle risorse finanziarie alle imprese che vogliono effettuare investimenti produttivi e pregiudicano l'attuazione di una politica monetaria affidabile.

Se le riforme non producono risultati positivi e sufficienti per tutta la società – e non soddisfano le esigenze citate – l'interesse della popolazione si smorza (*transition fatigue*). Ciò cela un potenziale di conflitto sul piano politico. Questo ostacola il progresso democratico, sociale ed economico e genera conflitti, molti dei quali – siano essi nazionali o internazionali – sono tuttora irrisolti, sono in parte ancora aperti o «congelati» e si riallacciano a scontri di natura geopolitica, ad esempio in Ucraina.

Il contesto geopolitico, che include le tensioni tra la Russia e i Paesi occidentali, ha un grande influsso sulla regione (in Ucraina e altrove). Le relazioni economiche globalizzate e multipolari occupano un posto importante, in particolare nell'Asia centrale. Non solo (e soprattutto) l'Europa occidentale o l'UE ma anche Cina, Russia, Turchia e altri Paesi limitrofi fungono da punti di riferimento per la regione[55].

Genere: le conseguenze di 25 anni di transizione sulla posizione di uomini e donne negli ex Stati socialisti e comunisti dell'Est europeo e dell'Asia centrale sono molteplici. I vantaggi del passato (rispetto ad altre regioni) nell'uguaglianza tra i sessi

54 UNO. Building more inclusive, sustainable and prosperous societies in Europe and Central Asia. Ginevra. 2015. Cfr. anche UNO. One million voices from around the world. 2015

55 Per un bilancio esaustivo sulla transizione e un'analisi dettagliata delle sfide ancora da risolvere nella regione cfr. la pubblicazione della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo «Transition Report 2013: Stuck in Transition?» www.tr.ebrd.com. Cfr. anche il recente studio del FMI (24 ottobre 2014): «25 Years of Transition: Post-Communist Europe and the IMF».
www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf

(parità d'accesso ai posti di lavoro, parità salariale e accudimento dei bambini) si stanno erodendo. I governi e ampie fette di popolazione sono maggiormente consapevoli dell'importanza delle pari opportunità di genere. Vengono emanate leggi in tal senso e creati organismi per la promozione della parità di genere. Tuttavia, la capacità degli organismi statali di attuare e far rispettare queste leggi è sovente limitata.

La violenza domestica è un problema molto diffuso. Le donne soffrono dell'assenza degli uomini che hanno dovuto emigrare. Sempre più spesso però anche le donne devono partire in cerca di lavoro. Per quanto riguarda la partecipazione politica attiva, i Paesi dell'Est europeo e dell'Asia centrale presentano valori molto bassi nel confronto mondiale. Il crescente influsso della religione su alcune società alimenta un'interpretazione tradizionale dei ruoli. Nella sanità si osservano importanti differenze tra i sessi, questa volta però a svantaggio degli uomini la cui aspettativa di vita è nettamente inferiore a quelle delle donne a causa del loro comportamento sanitario.

5.1.2 Sfide tuttora irrisolte

Le esperienze degli ultimi 25 anni mostrano che la strategia di transizione non può limitarsi all'introduzione di meccanismi di mercato e processi elettorali. Deve piuttosto integrare un cambiamento di valori e comportamenti che permetta di passare da un sistema in cui lo Stato prende tutte le decisioni e garantisce il minimo vitale a una società in cui gli individui devono dar prova di iniziativa e la solidarietà con i più deboli sia una realtà. Il libero gioco delle forze di mercato necessita di quei meccanismi di solidarietà sociale (fondi pensione, assicurazioni malattia e contro la disoccupazione, sostegno alle regioni svantaggiate) che con l'allontanamento dal socialismo sono stati trascurati. La disoccupazione, soprattutto tra i giovani, è un problema molto diffuso che deve essere risolto con iniziative pubbliche e private. I Paesi destinatari dell'aiuto svizzero alla transizione devono ancora affrontare le sfide seguenti – ognuno in misura diversa.

Consolidare le istituzioni che sostengono un'economia sociale di mercato[56] *e il servizio pubblico:* pressoché tutti i settori economici si trovano confrontati con questa sfida. Si pensi in particolare all'indipendenza delle banche centrali e la loro attività di vigilanza sul settore bancario, a una gestione più efficace e trasparente delle finanze pubbliche e a una migliore mobilitazione delle risorse disponibili, alla capacità dei servizi pubblici (acqua, energia, trasporti ecc.) di fornire a lungo termine prestazioni efficienti e di qualità coprendo i costi, al rafforzamento delle collettività decentrate affinché queste ultime siano in grado di rispondere meglio alle esigenze dei cittadini. Occorre inoltre migliorare e riformare i sistemi sanitari per garantire un finanziamento equo, l'adeguamento alle nuove esigenze e l'equilibrio tra medicina preventiva e curativa. Nel campo dell'istruzione sono invece altamente

56 Il concetto di «economia sociale di mercato» fa riferimento a un modello di sviluppo che si propone di creare un collegamento stretto tra la libertà di mercato e la giustizia sociale. Le possibili conseguenze negative della libertà di mercato per la coesione sociale e la pace vengono mitigate in modo mirato. Lo Stato garantisce condizioni quadro favorevoli alla concorrenza ma interviene anche attivamente con misure di politica sociale e del lavoro per tutelare la giustizia sociale. Ciò riguarda anche l'accesso equo ai posti di lavoro (*inclusion*).

prioritari lo sviluppo della formazione professionale e l'adeguamento alle esigenze del mercato del lavoro.

Migliorare il clima imprenditoriale e le regole di funzionamento dei mercati: le imprese nazionali e quelle estere sono vincolate da un marasma di leggi e regolamenti in costante mutamento. Ciò crea un clima di incertezza, ostacola lo spirito d'iniziativa e non offre alle imprese dell'economia informale (sommersa) incentivi a mettersi in regola. Inoltre, l'inviolabilità dei contratti spesso non è garantita. Vista la storia delle privatizzazioni e in assenza di una politica della concorrenza, ampi segmenti dell'economia sono controllati da un esiguo numero di attori (oligarchia). L'accesso al credito rimane insufficiente a causa della ristrettezza e della fragilità del settore finanziario.

Migliorare la governance: questo obiettivo comprende la promozione dello Stato di diritto, il rafforzamento dell'indipendenza e dell'integrità del potere giudiziario, il rispetto delle libertà individuali e il consolidamento della democrazia pluralista allo scopo di offrire ai cittadini alternative concrete nell'ambito di elezioni libere, corrette e trasparenti. Questi aspetti, abbinati al rafforzamento delle istituzioni e alla lotta alla corruzione, sono fondamentali ai fini dell'istaurazione di una gestione governativa efficace e democratica. Le sfide si presentano particolarmente difficili in quei Paesi ancora governati da regimi autoritari.

Contenere una corruzione tuttora endemica: questo obiettivo è importante per il clima imprenditoriale ma anche per tutta la popolazione, che troppo spesso deve pagare una tangente per accedere ai servizi (sanità, educazione, acqua, energia) od ottenere permessi.

Migliorare il rispetto dei diritti umani: questo obiettivo include, da un canto, un maggiore coinvolgimento di tutti i gruppi ai processi decisionali a livello politico e, dall'altro, la capacità degli Stati di costruire relazioni positive con la società e di provvedere alla sicurezza generale. Se non consolidano queste capacità, gli Stati rischiano di perdere legittimità.

Una sfida particolare è costituita dai *conflitti intra- ed interstatali (inclusi quelli congelati):* un clima di conflittualità induce ad aumentare il budget militare a scapito di altri compiti prioritari dello Stato e a limitare l'impegno della società civile.

Un'altra priorità è quella di *attenuare le tensioni interetniche, garantire i diritti delle minoranze* (linguistiche, religiose, etniche ecc.) e migliorare l'integrazione.

Promuovere la coesione sociale e l'inclusione: disparità e discriminazioni nei confronti di gruppi sociali minacciano di inasprirsi, il ché può condurre ad aumentare la povertà. È conclamato che la transizione accresce il divario tra gruppi sociali e regioni; perciò è importante adottare misure mirate soprattutto per le donne, i giovani, gli anziani e i gruppi etnici. Per contrastare tempestivamente potenziali cause di conflitto, bisogna inoltre prestare sufficiente attenzione all'inclusione politica e sociale.

Approfondire gli scambi tra Paesi vicini e promuovere l'integrazione regionale: con il crollo dell'Unione sovietica e della Repubblica federale di Jugoslavia è venuto meno anche il sistema di divisione del lavoro che contraddistingueva il socialismo. I conflitti successivi all'indipendenza e il crescente protezionismo hanno ostacolato gli scambi tra Paesi limitrofi rendendo i mercati troppo piccoli per essere dinamici. Bisogna ripristinare questi legami e sfruttare meglio la complementarità interstatale agevolando la circolazione transfrontaliera di merci e persone. Le relazioni econo-

miche globalizzate e multipolari acquisiscono un'importanza crescente nella regione, in particolare nell'Asia centrale. Tra i partner commerciali più importanti figurano Cina, Russia (Unione doganale eurasiatica), Turchia e gli Stati limitrofi.

Gestire a livello regionale i beni pubblici globali e proteggere l'ambiente: il bilancio ambientale dell'era socialista è devastante. Sebbene molte aziende inquinanti siano fallite, il ritardo rispetto agli Stati europei è notevole. L'igiene nei centri abitati è spesso deficitaria (impianti sanitari, smaltimento delle acque reflue) e l'ambiente ne risente. I Paesi dell'Asia centrale faticano a gestire a livello regionale i beni pubblici globali come l'acqua. Un problema che i cambiamenti climatici rischiano di esacerbare.

Risanamento del letto del fiume Strumica

In Macedonia la Svizzera sostiene diversi progetti riguardanti la protezione dell'ambiente. Uno di questi, lanciato nel 2015, è volto a migliorare la qualità dell'acqua del fiume Strumica e a ripristinare il regime naturale dell'alveo. Poiché nell'ambito di un progetto precedente è stato dimostrato che, per andare a buon fine, la protezione ambientale necessita di un cambiamento di mentalità sia da parte della popolazione rurale che del governo, la nuova iniziativa punta consapevolmente sulla sensibilizzazione e il trasferimento di conoscenze. Il progetto promuove i forum locali e nazionali, smorza i conflitti di interesse e contribuisce a una visione congiunta sulla protezione ambientale. A livello locale la DSC collabora con le autorità comunali e la popolazione locale epromuove le tecniche agricole rilevanti per la protezione delle acque e la gestione sostenibile del suolo. Nel contempo, con il ministero dell'ambiente, elabora misure per una gestione ecologica e sostenibile del bacino idrografico fluviale applicabili, oltre che all'agricoltura, anche alle fonti inquinanti industriali e urbane.

La portata di queste sfide va oltre l'attuale agenda definita per la transizione. Gli aspetti che ora godono di priorità come la governance, l'inclusione, la riduzione delle disuguaglianze, la gestione dei conflitti e l'ecosostenibilità portano a un approccio più ampio assimilabile a una strategia di trasformazione.

5.2 Orientamento e contributo agli obiettivi strategici

La situazione auspicata a lungo termine per i Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale può essere descritta come segue: la popolazione e la società civile utilizzano gli spazi offerti dalla democrazia attraverso la partecipazione e l'impegno politici. Esigono dalle loro autorità che rendano conto della gestione degli affari pubblici, agiscano in modo trasparente e rispettino i diritti umani sia a livello locale che nazionale. Usando servizi pubblici e privati mirati e sostenibili, la popolazione migliora la propria situazione sociale ed economica, in particolare per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico, la sanità, l'energia e l'impiego. La povertà diminuisce. Le imprese a tutti i livelli e i singoli individui, soprattutto i giovani, colgono l'occasione per avviare iniziative economiche valide. Le aziende applicano standard sociali ed ecologici. Queste iniziative partono da tutti i gruppi sociali: donne e uomini, giovani e adulti, membri di gruppi etnici, linguistici e religiosi diversi.

Lo Stato promuove la partecipazione e la sicurezza di tutti i cittadini e il rispetto dei diritti umani. La separazione dei poteri è un obiettivo riconosciuto e concretizzato nei fatti. Lo Stato rafforza l'efficienza e l'affidabilità delle proprie istituzionie delle relative prestazioni. La politica finanziaria ed economica crea condizioni migliori per l'iniziativa imprenditoriale e per il mercato del lavoro. Gli Stati della regione consolidano la collaborazione regionale in ambito politico, economico e ambientale. Si impegnano nell'appianamento dei conflitti interni e regionali esistenti attraverso il dialogo e si adoperano per prevenirli.

In questo senso, l'obiettivo originario della transizione – ossia il rafforzamento dello Stato di diritto, dei diritti umani, della democrazia e dell'economia sociale di mercato – sviluppa una dinamica complessivamente positiva. La Svizzera porterà avanti il proprio impegno a favore della transizione e dialogherà con gli Stati partner secondo questa visione[57], focalizzandosi sui benefici per la popolazione e gli attori economici. Particolare attenzione va prestata all'inclusione politica, sociale ed economica. Attraverso il dialogo, la negoziazione e uno sguardo giusto agli interessi di tutte le parti coinvolte e alle cause storiche, si potranno risolvere i conflitti armati o violenti in atto e prevenirne di nuovi.

I miglioramenti menzionati all'inizio del presente numero rispecchiano il risultato globale di un sondaggio condotto su vasta scala dalle Nazioni Unite nella regione in cui si concentra la cooperazione con l'Europa dell'Est. I gruppi sociali ed economici che vi hanno partecipato (per un totale di circa 150 000 persone di età, sesso, origine e situazione socioeconomiche diverse) auspicano miglioramenti in particolare nei settori seguenti:

- istruzione, inclusa la formazione professionale
- servizi sanitari
- governance (*honest and responsive government*)
- protezione contro la criminalità e la violenza
- impiego (sia in termini di qualità che di quantità)[58].

Il sondaggio e le analisi condotte dalle Nazioni Unite su tale base hanno inoltre evidenziato un'altra esigenza importante: superare le disuguaglianze tra (1) uomini e donne, (2) ricchi e poveri, (3) capitali e regioni rurali, (4) gruppi etnici maggioritari e minoritari (p. es. i rom) e (5) disabili e non. Le disuguaglianze possono avere carattere economico, sociale o politico.

57 Ai fini dell'aiuto alla transizione, l'obiettivo definito nella visione precisa inoltre:
- *Dove sono già stati compiuti importanti progressi riformistici*: rafforzamento della cooperazione trilaterale e dello scambio di esperienze/gestione delle conoscenze.
- *Dove devono proseguire le riforme* (*unfinished business*): dialogo, collaborazione con attori disposti a intraprendere riforme, consulenza di alta qualità tematica, interventi a livello locale/subnazionale e nazionale, coinvolgimento di tutti i gruppi sociali *(inclusion)*, adeguamento degli strumenti e delle modalità (più approcci sistemici, meno approcci progettuali).
- *Dove esistono rischi di involuzione, conflitti/nuove sfide* (*risk, failure, fatigue*): rafforzamento dell'orientamento ai risultati a livello di popolazione, vasta partecipazione di tutti i gruppi sociali, dividendi economici per la popolazione (*inclusive sustainable growth*), dialogo, disponibilità alle riforme, gestione dei conflitti, considerazione per la situazione geopolitica.

58 Altre esigenze importanti della popolazione sono: protezione delle acque, accesso all'acqua potabile, derrate alimentari a prezzi convenienti, diritti politici, non discriminazione. Cfr. UNO. Building more inclusive, sustainable and prosperous societies in Europe and Central Asia. Ginevra. 2015. Inoltre: UNO. One million voices from around the world. 2015.

La cooperazione alla transizione contribuisce a realizzare tutti gli **obiettivi strategici** previsti dal messaggio concernente la cooperazione internazionale. Gli obiettivi «Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni che operano a favore della società e dell'economia» e «Promuovere una crescita economica sostenibile» sono storicamente i più importanti.

Obiettivo strategico	**Contributi nell'ambito della cooperazione alla transizione (forniti da DSC e SECO)**
Contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per rispondere alle sfide globali	Impegno in ambiti quali sanità, acqua/clima, energia, commercio e migrazione – incluso l'influsso sulle politiche dei Paesi partner. Occorre tenere conto dell'orientamento (economico, politico) multipolare di molti Paesi della regione.
Prevenire catastrofi e aiutare in caso di catastrofi, prevenzione e trasformazione dei conflitti	Integrare coerentemente gli obiettivi nella cooperazione con i Paesi (strategie) facendo leva su impegni regionali. Questo obiettivo include la gestione dei *frozen conflicts*.
Garantire a tutti l'accesso sostenibile a risorse e servizi	Contributo ai temi principali della cooperazione alla transizione (formazione professionale, impiego e sviluppo economico, sanità, approvvigionamento idrico).
Promuovere una crescita economica sostenibile	Obiettivo di lunga data della transizione. Include il sostegno alle riforme. Ora si focalizza maggiormente sull'inclusione.
Rafforzare lo Stato di diritto e la partecipazione democratica, sostenere le istituzioni che operano a favore della società e dell'economia	Obiettivo di lunga data della transizione. Include il decentramento ma anche il rafforzamento del livello nazionale (parlamenti, assistenza durante le elezioni, registro dello stato civile, istituzioni economiche).
Rispetto dei diritti umani	Impegno nella politica e nel dialogo sui diritti umani. Programmi sui diritti umani (ad esempio accesso alla giustizia, applicazione dei diritti umani da parte delle autorità, libertà di stampa, sostegno agli organismi che si battono per i diritti umani).
Uguaglianza di genere	Impegno nella lotta alla violenza verso le donne. Impegno affinché uomini e donne traggano gli stessi benefici da progetti e misure politiche.

5.3 Priorità tematiche e geografiche

La cooperazione alla transizione si concentra sui temi seguenti: «governance, istituzioni e decentramento», «occupazione e sviluppo economico», «infrastruttura, cambiamento climatico e acqua» e «sanità». Nei primi tre ambiti la DSC e la SECO svolgono attività complementari, creando preziose sinergie in funzione delle loro competenze. Il tema della sanità compete alla DSC. Le strategie di cooperazione integrano trasversalmente i temi della migrazione e dello sviluppo come pure della prevenzione dei conflitti e dei diritti umani. Con le loro attività la DSC e la SECO si adoperano per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDG*).

Le linee di intervento presentate dalla SECO corrispondono a quelle del credito quadro per i provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (credito quadro Sud della SECO)[59].

Nell'ambito della pianificazione e dell'attuazione operativa dei progetti si collabora a stretto contatto con i programmi globali. In particolare, si sostiene una competenza centrale dei programmi globali della DSC, ossia la capacità di influenzare favorevolmente il quadro politico internazionale, e la si sfrutta per far progredire la transizione.

5.3.1 Governance, istituzioni e decentramento: dalla democrazia formale a quella sostanziale

Nei rispettivi Stati partner la DSC e la SECO si impegnano a livello locale, regionale e di Stato centrale per consolidare le strutture democratiche e le istituzioni. Il sostegno è volto a migliorare la qualità dei servizi pubblici e la governance, rafforzare lo Stato di diritto, incrementare la partecipazione politica e portare avanti i processi di decentramento. Tra le altre forze trainanti dei processi riformistici si profilano progressivamente anche i Parlamenti, i media e le organizzazioni della società civile.

La cooperazione alla transizione riduce tra l'altro le cause di conflitto, agevola la trasformazione dei conflitti e promuove il rispetto dei diritti umani. In tal senso è fondamentale disporre di istituzioni statali forti che godano di un'ampia legittimazione tra la popolazione. Altri fattori importanti sono la partecipazione di tutti i gruppi della popolazione (incluse le minoranze etniche) ai processi decisionali a livello politico, l'accesso paritario ai servizi pubblici orientati verso le esigenze e la capacità degli Stati di garantire lo Stato di diritto e la sicurezza.

Con il loro impegno la DSC e la SECO contribuiscono alla realizzazione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 16, che mira tra l'altro a promuovere le istituzioni responsabili e inclusive.

Impegno per migliorare la partecipazione politica e il coinvolgimento attivo dei cittadini come pure la rendicontazione, la trasparenza e l'efficienza nella gestione dei governi locali: un punto di intervento importante per la DSC rimane il livello locale dove la vicinanza tra popolazione e governo è maggiore. Per rafforzare la partecipazione politica e il coinvolgimento dei cittadini di entrambi i sessi, la DSC

59 Contengono informazioni dettagliate sulle singole linee di intervento della SECO. Qui di seguito si trattano quindi solo le specificità riguardanti l'aiuto alla transizione.

sostiene i *meccanismi locali di consultazione* che permettono ai cittadini di esprimersi in merito a investimenti importanti e al bilancio comunale. Per migliorare i servizi comunali, la DSC punta in misura crescente sui *sostegni al bilancio*, la cui portata dipende da criteri di rendimento e dall'osservanza dei principi della governance. Per la DSC è importante che anche le regioni svantaggiate e i cittadini con difficoltà sociali possano beneficiare di servizi pubblici migliori. Il *sostegno alle riforme nel settore delle imposte patrimoniali* permette di incrementare, a titolo di complemento, la capacità dei Comuni di agire autonomamente e di creare una relazione di fiducia con la popolazione attraverso l'attività di rendicontazione. Se l'esecutivo dispone di maggiorifondi, cresce anche il *sostegno ai Parlamenti locali* affinché questi possano svolgere efficacemente i loro compiti rappresentativi, legislativi e di sorveglianza.

Efficaci riforme finalizzate al decentramento: la DSC si impegna a livello nazionale a favore di *riforme partecipative e trasparenti finalizzate al decentramento* che coinvolgano tutti i gruppi della popolazione. Queste riforme sono attuate a livello politico, amministrativo e fiscale. Affinché il decentramento sia efficace, serve una buona interazione tra Comuni, regioni e Stato centrale. La DSC sostiene *le associazioni comunali, le piattaforme e le reti* che curano il dialogo imperniato alla ricerca di soluzioni, ad esempio nell'ambito dei trasferimenti di denaro o dell'elaborazione di politiche da attuare in via prioritaria dai Comuni. La DSC si impegna inoltre affinché i Comuni possano disporre di risorse di bilancio in linea con i loro compiti. Il miglioramento della trasparenza e della prevedibilità dei trasferimenti finanziari riveste particolare importanza. La SECO e la DSC lavorano in modo complementare per rafforzare le capacità dei Comuni di gestire i mezzi pubblici, tra l'altro attraverso il controllo delle finanze. Anche un'amministrazione professionale delle finanze permette di prevenire la corruzione.

Per essere efficaci, le riforme finalizzate al decentramento necessitano però anche di un'amministrazione delle finanze pubbliche efficace a livello nazionale. La SECO, con i suoi investimenti volti a rafforzare le amministrazioni pubbliche delle finanze e a migliorare le condizioni quadro macroeconomiche, tiene conto sia del livello nazionale sia di quello subnazionale.

Mobilitazione trasparente delle risorse e amministrazione affidabile delle finanze pubbliche: finanze pubbliche solide, definizione chiara delle priorità in materia di spesa e una gestione responsabile dei debiti sono presupposti importanti per *una politica di spesa sana e inclusiva* in grado di contrastare efficacemente la povertà e di ridurre le disparità sociogeografiche. *La mobilitazione e l'amministrazione trasparente delle risorse proprie* sono estremamente importanti. La SECO sostiene quindi i Paesi partner nell'*elaborazione di una politica di entrate e di spesa* a livello nazionale e subnazionale. Il mantenimento della stabilità macroeconomica rimane un obiettivo prioritario poiché una decentralizzazione fiscale a lungo termine dipende anche da finanze sane. Alla luce dell'avvicinamento all'UE, le riforme nel settore delle finanze pubbliche rivestono grande importanza soprattutto nei Balcani occidentali.

Settore finanziario stabile e ben articolato: per lo sviluppo sostenibile dei Paesi partner è fondamentale elaborare una *politica monetaria sana*, come pure creare un settore finanziario funzionante, in grado di mettere a disposizione le risorse necessarie all'attività economica di individui e imprese. La SECO rafforza le competenze delle banche centrali nella gestione di una politica monetaria sana e indipendente e offre appoggio nell'attuazione delle riforme finalizzate a uno *sviluppo ordinato dei*

mercati locali dei capitali. Infine, la SECO sostiene misure volte a *sviluppare l'infrastruttura dei mercati finanziari* e a rafforzare l'integrità del settore finanziario.

Rafforzamento del potere legislativo e di quello giudiziario a livello nazionale: la DSC sostiene *i Parlamenti* allo scopo di migliorare il loro funzionamento (controllo governativo, legislazione e rappresentanza popolare). Bisogna tuttavia intervenire anche nell'ambito delle *riforme dei sistemi e delle leggi elettorali* per rendere il processo elettorale più trasparente e inclusivo (rappresentanza adeguata delle minoranze e dei sessi) e ridurre al minimo l'influenza dei partiti. Lo *Stato di diritto* va rafforzato attraverso un migliore accesso alla giustizia e nell'ambito dell'applicazione delle leggi; quest'ultimo aspetto è importante anche ai fini della lotta al crimine organizzato e della prevenzione della violenza. Altrettanto importante è il sostegno alle riforme volte a consentire al potere giudiziario di beneficiare di un finanziamento e di procedure di nomina indipendenti dall'esecutivo.

Maggiore legittimità e influsso politico per la società civile: per incrementare la partecipazione democratica della popolazione e valorizzare ulteriormente le necessità e i problemi dei gruppi svantaggiati, la DSC sostiene le *organizzazioni della società civile* (incluse quelle che si battono per i diritti umani) che impostano le loro attività in funzione dei soci e dei gruppi destinatari nonché promuove l'impegno e la consapevolezza dei cittadini. Così facendo, aumenta l'influenza della società civile sulle riforme, la protezione dall'arbitrio dei governi e la richiesta sistematica di rendiconti. I *media* che, oltre che all'informazione, offrono spazio al confronto critico, possono diventare partner importanti per questi processi.

5.3.2 Occupazione e sviluppo economico, inclusa la formazione professionale: creare prospettive professionali ed economiche

La cooperazione alla transizione mira a promuovere il potenziale del settore privato, in particolare delle piccole e medie imprese (PMI), migliorando le condizioni quadro, sviluppando ulteriormente i sistemi di mercato, agevolando l'accesso al mercato e incentivando la riforma dei sistemi di formazione professionale. Gli obiettivi rimangono una crescita sostenibile e inclusiva con redditi migliori per la popolazione, la difesa dell'occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. La cooperazione alla transizione mira però soprattutto a migliorare la situazione occupazionale dei giovani attraverso misure attive di integrazione nel mercato del lavoro. L'impegno svizzero si prefigge di contrastare la discriminazione sociale e giuridica delle donne che spesso hanno un accesso limitato alle risorse, alla formazione e a un reddito. I progetti svizzeri seguono l'orientamento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 8, ossia la promozione di una crescita economica sostenibile e inclusiva, di un'occupazione piena e produttiva e di un lavoro dignitoso per tutti.

Un contesto economico favorevole all'imprenditorialità: il contesto economico per le imprese è decisivo per le loro prospettive di crescita e per le loro potenzialità di integrazione nell'economia mondiale. Nell'ambito della cooperazione con i Paesi dell'Est l'UE ha assunto, con diverse forme d'integrazione, un ruolo di primo piano fungendo da catalizzatore per le riforme (p. es. recepimento dell'acquis) e creando incentivi per rafforzare la competitività locale. In questo contesto, la SECO sostiene attivamente le *riforme del contesto economico* nei Paesi partner, in particolare quelle riguardanti il ciclo di vita di un'impresa, dalla registrazione alla procedura di falli-

mento, compresi la concessione di licenze e il regime di concorrenza. Stabilendo la trasparenza e delle regole chiare si combatte anche la corruzione.

Sostegno alle imprese nell'Asia centrale

In Kirghizistan e in Tagikistan la SECO e il Department for International Development (DFID[60]) in collaborazione con l'International Finance Corporation (IFC[61]) sostengono un programma di riforme volto a migliorare le condizioni economiche per le imprese. In una prima fase sono state elaborate leggi e normative più efficaci ed è stato rafforzato il know-how dei rappresentanti del settore pubblico e di quello privato. Nella fase di consolidamento riforme e leggi sono state applicate in modo sostenibile. Ad esempio, è stata semplificata e computerizzata, rendendola più affidabile, la procedura per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto alle imprese private. Sono stati inoltre ridotti il numero e la frequenza delle ispezioni. Grazie al progetto il settore privato ha risparmiato tempo e costi per un totale di 15 milioni di dollari americani l'anno. A fine progetto si punta a un risparmio complessivo di 25 milioni.

Condizioni quadro favorevoli al commercio sostenibile: la SECO si adopera per rafforzare le capacità di attuazione delle regole dell'OMC, consolidare le istituzioni competenti in materia di proprietà intellettuale e di politica commerciale e della concorrenza. Tenuto conto della crescente integrazione economica con i partner, occorre porre l'accento anche e soprattutto sulle istituzioni tecniche che intervengono nel processo di esportazione, da un'infrastruttura nazionale di qualità (ostacoli tecnici al commercio, norme sanitarie e fitosanitarie) al regime doganale, e agevolare gli scambi.

Maggiore competitività internazionale per le PMI e accesso facilitato al mercato (per i beni del commercio sostenibile): rinforzando la competitività internazionale delle PMI, si promuove l'integrazione degli Stati partner nella catena globale del valore. L'accento è posto sugli standard di sostenibilità a livello sociale ed ambientale. Si apriranno inoltre nuovi mercati per le economie in transizione dell'Europa dell'Est grazie agli interventi operati in particolare nel settore dell'alta tecnologia, che permettono alle imprese di essere innovatrici e di apportare valore aggiunto alle catene in cui sono integrate. Una politica di assistenza che integra diversi settori economici può quindi risultare utile a tutta la catena di produzione, creare occupazione e rendere più equa la distribuzione degli introiti.

La DSC sostiene il *miglioramento dei sistemi di mercato locali e nazionali* in una prospettiva di domanda e offerta lungo catene di creazione di valore selezionate. In questo senso è importante una migliore collaborazione degli attori che operano nella produzione, la lavorazione e la commercializzazione e che nel contempo promuovono la qualità e l'accesso a servizi finanziari e di altro tipo. Una collaborazione tra le imprese più intensa e fondata sulla fiducia permette inoltre di rafforzare le associazioni professionali e di categoria che, a loro volta, saranno in grado di influenzare le condizioni quadro del rispettivo settore. Nell'ambito dello sviluppo di sistemi di

60 Agenzia del governo britannico per lo sviluppo: Department for International Development, cfr: https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development

61 International Finance Corporation, cfr: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home

mercato la DSC rispetta i principi del lavoro dignitoso, quali i salari equi e la sicurezza sul posto di lavoro.

Imprenditoria, competenze tecniche e mercato del lavoro: l'aumento del numero di PMI e la loro forte crescita agevolano uno sviluppo inclusivo e creano nuovi posti di lavoro, come dimostra l'esempio dell'Ucraina. Il sostegno della SECO permette di consolidare la posizione delle imprese orientate alla crescita promuovendo l'imprenditoria, l'accesso a migliori servizi di consulenza, l'integrazione nell'economia mondiale e la promozione della buona gestione delle imprese (*corporate governance*). Per creare condizioni di lavoro migliori a livello di impresa, la SECO collabora tra l'altro con l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). Sul fronte della domanda, è prioritario, a complemento delle misure della DSC menzionate di seguito, rafforzare le competenze tecniche,.

Migliorare l'occupazione giovanile rafforzando la formazione professionale e le misure attive di integrazione nel mercato del lavoro: nell'ambito della riforma dei sistemi di formazione professionale la DSC si ispira agli elementi del sistema svizzero che hanno già dato risultati. Si tratta in particolare di impostare i contenuti della formazione in funzione della realtà professionale e di collaborare con il settore privato per la definizione, l'organizzazione e il finanziamento della formazione professionale. Ciò significa anche rendere più flessibile l'offerta formativa e sviluppare nuovi programmi per i diversi livelli e per l'apprendimento permanente. Per l'attuazione di questa riforma la DSC collabora con il settore privato e le sue organizzazioni come pure con i fornitori pubblici e privati. Per il passaggio dalla formazione al mondo professionale, i giovani devono beneficiare di un aiuto mirato attraverso un *collocamento efficace*. Per migliorare la formazione e il collocamento si tiene conto di preferenza dei contributi per la creazione di posti di lavoro lungo catene di creazione del valore selezionate. Particolare attenzione è riservata ai gruppi di giovani più discriminati come i rom o le donne appartenenti alle minoranze.

Accesso al capitale a lungo termine: visti gli intensi scambi con l'UE, la crisi finanziaria ha lasciato tracce evidenti anche nei Balcani occidentali e nell'Europa dell'Est. Il sistema si sta stabilizzando, ma occorre trovare un modello di finanziamento più equilibrato che rafforzi in particolare i finanziamenti e la concessione di crediti in valuta locale. Il sostegno della SECO si muove lungo tre assi principali: in primo luogo, mira a garantire un finanziamento a lungo termine per le aziende, segnatamente per le PMI locali, rafforzando l'*intermediazione finanziaria*. Gli strumenti principali sono lo *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM SA) e il fondo per le start-up della SECO. Il finanziamento è completato dal supporto tecnico per garantire la solvibilità delle imprese e formare intermediari locali nel settore della concessione di crediti alle PMI. In secondo luogo, migliorando *l'infrastruttura e la regolamentazione del mercato finanziario* locale, il sostegno della SECO mira a promuovere la concessione di crediti in valuta locale, ridurre i costi dell'intermediazione finanziaria e sviluppare nuovi prodotti con un occhio di riguardo per i trasferimenti di denaro dei migranti nei loro Paesi di origine, così importanti per gli Stati dell'Asia centrale. In terzo luogo, con *finanziamenti di partenza* (p. es. capitali iniziali), soluzioni innovative (p. es. meccanismi di ripartizione dei rischi) e partenariati si mobilitano ulteriori capitali e conoscenze, anche dalla Svizzera, e si creano effetti dimostrativi.

Economia privata efficiente in materia di gestione delle risorse: in particolare nei Paesi dell'Est si rileva un elevato potenziale sul piano dell'efficienza energetica e delle risorse, che abbina produttività economica e sostenibilità. Da un canto, la

SECO si impegna a favore di *servizi finanziari sostenibili* allo scopo di indurre gli istituti finanziari a considerare maggiormente le opportunità e i rischi climatici nelle loro decisioni sugli investimenti e nelle concessioni di crediti. Dall'altro, sostiene le imprese che lavorano secondo principi di sostenibilità, evidenziando i vantaggi economici e rilevanti per l'ambiente di una *produzione efficiente nell'uso delle risorse*. Offre infine incentivi finanziari a investire in tecnologie ecosostenibili.

5.3.3 Infrastruttura, cambiamento climatico e risorse idriche: per un utilizzo sostenibile e una ripartizione equa dei beni pubblici

La Svizzera si adopera affinché i servizi di utilità generale (soprattutto acqua potabile, acque reflue ed energia) funzionino in modo sostenibile e che offrano ai loro cittadini buone prestazioni a lungo termine e a prezzi accessibili. Promuove inoltre lo sfruttamento sostenibile e la distribuzione equa dell'acqua negli Stati dell'Asia centrale allo scopo, tra l'altro, di ridurre i conflitti intra- ed interstatali. I progetti multisettoriali che mettono in relazione tra di loro le risorse idriche, l'energia e i cambiamenti climatici devono essere sostenuti maggiormente. Con il loro impegno, la DSC e la SECO forniscono un importante contributo al conseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile nell'ambito della gestione dell'acqua potabile e delle acque reflue (OSS 6).

Servizi pubblici (urbani) di base efficaci: la SECO sostiene i propri partner nel difficile compito di offrire *servizi pubblici di base efficienti e finanziati in modo sostenibile*. La SECO mira soprattutto a migliorare le conoscenze e le *capacità delle istituzioni e delle imprese comunali di approvvigionamento*, a promuovere condizioni quadro adeguate tra l'altro attraverso il dialogo politico e a garantire agli attori pubblici un accesso sufficiente e diversificato al finanziamento delle infrastrutture. L'intervento della SECO riguarda le risorse idriche, il trattamento delle acque reflue e la gestione dei rifiuti.

Servizi accessibili e duraturi per la distribuzione e il trattamento delle acque nelle zone rurali: la DSC *sostiene* la gestione locale dei sistemi e dei servizi di distribuzione dell'acqua potabile e dello smaltimento delle acque reflue su *scala nazionale, per tutte le regioni rurali*, con particolare riguardo alle popolazioni sfavorite. In questi ambiti la DSC incoraggia i processi di riforma e di messa a norma secondo le leggi, gli standard e le norme europee.

La SECO e la DSC promuovono le imprese pubbliche di approvvigionamento nelle aree urbane e in quelle rurali attraverso *l'educazione, la formazione tecnica e l'accompagnamento delle istituzioni competenti* e favoriscono gli adeguamenti strutturali necessari ai fini di una migliore gestione del settore. Lo *sviluppo delle organizzazioni locali di gestione dei servizi* fondato sui principi della *partecipazione allargata dei cittadini costituisce il cuore dell'impegno per l'aiuto alla transizione*. Per garantire la sostenibilità dei servizi, si intende creare sistemi tariffari trasparenti in grado di assicurare una copertura integrale dei costi (investimento, gestione e manutenzione) anche tramite il dialogo con le banche multilaterali di sviluppo.

Cooperazione svizzera in materia di risorse idriche in Kosovo

Dal 1999 al 2014 la percentuale della popolazione kosovara allacciata alla rete dell'acqua potabile è passata dal 44 al 76 per cento, con la Svizzera come principale donatore in questo settore. Situati in buona parte nel sud-est del Kosovo, i progetti svizzeri hanno riguardato sia le regioni rurali (sotto la responsabilità della DSC) sia quelle urbane (sotto la responsabilità della SECO). La SECO e la DSC hanno quindi lavorato con le stesse aziende regionali di distribuzione dell'acqua potabile, creando numerose sinergie a livello di approccio e realizzazione. La Svizzera è inoltre impegnata in un dialogo politico tramite il comitato interministeriale per l'acqua che ha permesso uno sviluppo significativo del settore idrico nel Paese. L'impegno svizzero in Kosovo si concentra ora soprattutto sugli aspetti ambientali, ad esempio sul sostegno alla costruzione e alla gestione di impianti di depurazione. Oltre al finanziamento dell'infrastruttura e alle misure finalizzate alla costruzione di capacità per le imprese regionali, gioca un ruolo importante anche la sensibilizzazione dei Comuni per le cause e le conseguenze dell'inquinamento delle acque.

Sfruttamento sostenibile e distribuzione equa delle risorse idriche per l'agricoltura e l'energia: la DSC *promuove una gestione integrata delle acque a scala di bacino* che include: 1) la creazione di autorità di bacino, 2) l'introduzione o lo sviluppo di sistemi di informazione sulla disponibilità e la distribuzione di acqua, 3) la riduzione del fabbisogno idrico in agricoltura (ottimizzazione dell'irrigazione) e 4) la riduzione del rischio di catastrofi, inclusi i sistemi di allerta precoce e la promozione di buone prassi agricole. La priorità verrà data ai progetti che permettono di ridurre sensibilmente i conflitti legati all'uso dell'acqua e di promuovere la diffusione dei principi della gestione integrata delle acque a livello politico e istituzionale attraverso lo sviluppo di strumenti legislativi e di un quadro istituzionale adeguato.

I Programmi Globali Iniziative Acqua e Cambiamento Climatico mettono a disposizione esperienza e approcci che possono essere applicati o adeguati al contesto regionale o nazionale. L'aiuto alla transizione condivide progetti, approcci ecc. che possono essere riproposti in altre regioni del mondo o globalmente attraverso le reti globali.

Sviluppo urbano sostenibile: le città sono i motori della crescita economica. La povertà non è un fenomeno circoscritto alle regioni rurali ma si diffonde progressivamente anche in quelle urbane. Il potenziale di efficienza energetica delle città nei Paesi in transizione è oggi ancora ampiamente sottosfruttato a causa soprattutto della crescita disordinata, priva di strutture e piani a lungo termine. La SECO finanzia l'assistenza tecnica, il consolidamento delle capacità, il dialogo politico come pure gli investimenti mirati in settori complementari come la pianificazione e la gestione urbana, la mobilità e la riduzione dei rischi di catastrofe.

Approvvigionamento energetico sostenibile: l'energia è un fattore di crescita fondamentale per tutti i rami economici. La sfida consiste nel creare le condizioni quadro necessarie affinché il mix di energia richiesto venga raggiunto producendo meno emissioni a effetto serra e riducendo la dipendenza dai fornitori esteri. Nonostante il migliore rendimento delle misure di efficienza energetica, il mercato nei Paesi in transizione non funziona. Inoltre, le sovvenzioni per le energie fossili distorcono i prezzi e rendono queste misure meno attraenti. I sistemi di sicurezza sociale possono intervenire per attutire gli sbalzi di prezzo per le fasce di popolazione più povere. La SECO sostiene il miglioramento dell'efficienza energetica nella produzione e nella distribuzione di energia e calore e l'aumento della quota di energie rinnovabili. Promuove condizioni quadro adeguate tra l'altro attraverso il dialogo politico e un

accesso sufficiente e diversificato al finanziamento delle infrastrutture per gli attori pubblici. Tra i temi prioritari figura anche la sicurezza energetica, un fattore che favorisce la stabilità dei corridoi energetici nell'Asia centrale, nel Caucaso meridionale e nei Balcani occidentali riducendo la dipendenza da singoli vettori d'energia costosi e difficili da reperire.

5.3.4 Sanità: prestazione di cure alla portata di tutti

In stretta collaborazione con le autorità nazionali, la DSC continua a sostenere i processi di riforma dei sistemi sanitari allo scopo di garantire alla popolazione un accesso equo a cure di qualità. Le sue priorità sono il miglioramento della prevenzione delle malattie non trasmissibili e la gestione dei sistemi sanitari (efficienza, trasparenza, obbligo di rendere conto). Queste tematiche sono contemplate anche dall'obiettivo di sviluppo sostenibile 3.

Riduzione delle malattie non trasmissibili e dei fattori di rischio corrispondenti: nei prossimi anni, la DSC intende rispondere alle nuove sfide sanitarie alle quali la maggioranza dei Paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale deve far fronte: oltre l'80 per cento dei decessi è causato da malattie non trasmissibili, in particolare da malattie cardiovascolari, tumori, malattie respiratorie e diabete. L'approccio previsto si fonda sostanzialmente sulla *prevenzione e la riduzione dei* quattro maggiori *fattori di rischio*, segnatamente il tabagismo, la sedentarietà, l'abuso di alcol e la cattiva alimentazione. Visto che il tasso di mortalità risulta più elevato tra gli uomini, la prevenzione si fonda su un approccio differenziato per i due sessi. I *servizi sanitari primari* per la prevenzione e il monitoraggio di queste malattie mantengono un ruolo centrale e, pertanto, la DSC *rafforzerà la loro capacità* di rispondere alle sfide. In Bosnia ed Erzegovina e in Moldavia la DSC *sosterrà la riforma nel settore della salute mentale e delle cure psicosociali* ripristinando i servizi su base comunitaria e offrendo un'alternativa all'istituzionalizzazione psichiatrica, in passato ampiamente praticata nei Paesi dell'Est. Sensibilizzare la comunità e renderla capace di farsi carico della propria salute – intesa quale capitale – sono due obiettivi principali dei programmi svizzeri. Sia nei Balcani che nelle zone rurali e isolate dell'Asia centrale, *la DSC intensifica il proprio sostegno ai programmi sociosanitari* fondati sulla formazione degli addetti alla prevenzione, la promozione e l'individuazione di malattie correnti nonché l'indirizzamento ai servizi competenti.

Migliore gestione dei sistemi sanitari: per ottimizzare il rendimento e l'efficacia dei servizi sanitari, si attribuisce maggiore importanza all'*introduzione di sistemi di finanziamento basati sulla prestazione*, la razionalizzazione delle cure in ambito ospedaliero e la formazione nel settore della gestione delle strutture sanitarie. Per abolire le barriere finanziarie che ostacolano l'accesso alle cure della popolazione vulnerabile, *la DSC rinforzerà* anche *il sostegno ai governi per la realizzazione di sistemi di assicurazione malattia e di sussidio per le categorie vulnerabili*. In tal modo adotta un approccio inclusivo retto dal *diritto fondamentale alla salute*. L'attuazione di *misure di lotta alla corruzione* permette di ridurre i costi globali e il volume dei pagamenti informali dei pazienti. Questo è un fattore la cui importanza crescerà nei prossimi anni dando priorità alla governance e alla responsabilità sociale come pure al ruolo della società civile nel processo di riforma dei sistemi sanitari.

Nelle regioni fragili, la DSC integra l'approccio sensibile ai conflitti nella pianificazione e nella programmazione e garantisce un accesso equo ai servizi sanitari alle popolazioni colpite.

Nel suo ruolo di facilitatore volto a rafforzare la leadership e le capacità delle autorità sanitarie nazionali, la DSC porta avanti il *dialogo politico* con queste ultime allo scopo di appropriare e proseguire i programmi a lungo termine e indurre cambiamenti sistemici.

Infine, verrà mantenuta la collaborazione con il programma globale Salute della DSC. Ciò permetterà di influenzare, attraverso il sostegno agli attori multilaterali e internazionali, l'agenda per la salute globale e di garantire l'adozione di decisioni fondate sui fatti e le conoscenze acquisite grazie ai programmi.

5.3.5 Temi trasversali e rilevanti per il contesto

5.3.5.1 Migrazione e sviluppo

Di fronte all'importanza della migrazione per lo sviluppo dei Paesi in transizione, la migrazione e lo sviluppo possono essere trattati come un tema a se stante nell'ambito della strategia di cooperazione e nei singoli programmi. In quanto tema trasversale, la Svizzera può adottare nel campo della migrazione e dello sviluppo un approccio settoriale integrato ad esempio per quanto riguarda lo sviluppo economico o la formazione professionale. Le riforme in determinati settori generano effetti positivi per i migranti e le loro famiglie (p. es. riforma del registro di stato civile). La cooperazione alla transizione collabora con il programma globale Migrazione e sviluppo. In questo ambito la Svizzera persegue un approccio olistico *whole of government*, condiviso dalla DSC, dalla SECO, dalla DSU e dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Con la nuova strategia 2016–2019 verranno portati avanti i partenariati in materia di migrazione con la Bosnia ed Erzegovina, il Kosovo e la Serbia. Si mira a trovare un equilibrio tra gli interessi della Svizzera e quelli dei Paesi partner per affrontare congiuntamente le sfide e sfruttare le opportunità che la migrazione offre. Per capire meglio le ragioni della migrazione e creare così una base decisionale nella politica migratoria, la Svizzera sostiene le autorità nell'allestimento di sistemi di banche dati.

L'impegno nell'ambito della cooperazione alla transizione è rivolto a diversi gruppi target. Le persone che fanno ritorno devono avere accesso ai servizi primari come la popolazione residente (p. es. sanità). Occorre tenere conto degli effetti sociali negativi a lungo termine per le donne, i bambini e gli anziani rimasti in patria, ad esempio con misure di sostegno psicosociale o giuridico.

La diaspora offre un potenziale per lo sviluppo di molti Paesi di origine che partecipano alla cooperazione con l'Europa dell'Est. I contributi della diaspora possono tradursi sia nel trasferimento di know-how, ad esempio grazie al ritorno temporaneo di membri con una solida formazione, sia in investimenti finanziari, ad esempio in misure infrastrutturali a livello comunale. Anche i depositi di risparmio, i trasferimenti di fondi e il loro impiego economico permettono di migliorare sostanzialmente la vita dei singoli negli Stati di origine. Piattaforme specifiche di informazione e comunicazione come pure canali sicuri ed economici per le rimesse di denaro e prodotti finanziari adatti alle esigenze di mittenti e destinatari possono incrementare

l'efficacia dei trasferimenti. Le collaborazioni con il settore privato saranno determinanti nell'ambito dello sviluppo di prodotti e servizi per i migranti.

5.3.5.2 Prevenzione e trasformazione di conflitti, diritti umani

I temi della prevenzione e della trasformazione dei conflitti come pure dei diritti umani sono integrati nelle strategie di cooperazione in modo coerente tenuto conto delle specificità dei singoli Paesi.

Forte della neutralità e del ruolo che la Svizzera occupa in seno all'OSCE e al Consiglio d'Europa, la DSC porta avanti il proprio impegno a sostegno dei temi strategici che rinforzano la pace e lo Stato di diritto come la difesa dei diritti umani, le riforme della giustizia e l'appoggio ai meccanismi costituzionali di separazione dei poteri (sistemi elettorali, protezione delle minoranze, accesso alla giustizia e decentramento). La DSC manterrà un ruolo di primo piano nella risoluzione dei conflitti transfrontalieri, inclusi quelli legati alle risorse naturali, segnatamente promuovendo una gestione integrata delle acque a scala di bacino e la *water diplomacy* in Asia centrale.

La DSC focalizzerà i propri interventi sui temi dell'inclusione politica e sociale e dell'uguaglianza tra i cittadini in materia di diritti e di accesso ai servizi pubblici e farà in modo che tutti i suoi interventi siano «sensibili ai conflitti». Appoggerà in particolare (e in collaborazione con la DSU) le iniziative in difesa dei diritti delle minoranze e delle donne come pure delle libertà fondamentali. In questo senso, la DSC coadiuva i Paesi partner ad esempio nell'adempimento degli impegni internazionali assunti nell'ambito della prevenzione della violenza di genere e della lotta a questo fenomeno. A titolo di complemento ai programmi di sostegno alle riforme dello Stato, appoggia infine le organizzazioni della società civile.

Il sostegno a processi politici inclusivi e a istituzioni trasparenti, il rafforzamento dei diritti umani e della sicurezza delle persone, la protezione dei diritti fondamentali e l'instaurazione di un sistema giudiziario adatto sono elementi chiave per ridurre i conflitti e far uscire gli Stati dalla loro situazione di fragilità.

L'impegno della DSC e quello della DSU a favore dei diritti umani, della prevenzione e della trasformazione dei conflitti si completano a vicenda. A margine dei conflitti a fuoco, la DSU promuove dialoghi politici a livello nazionale e regionale, processi che creano fiducia tra i vari gruppi di popolazione e attività di elaborazione del passato (cfr. anche n. 6.4.1.1 e 6.4.1.2, credito quadro Sicurezza umana). Integra i programmi a lungo termine promossi dalla DSC e tutela i diritti umani con misure specifiche del dialogo politico.

5.3.5.3 Temi trasversali

Uguaglianza di genere: per la cooperazione alla transizione la parità di genere è un tema trasversale da considerare sistematicamente in tutti i progetti e programmi. Per quanto possibile, la Svizzera collabora con le autorità nazionali, tratta esigenze specifiche di genere nell'ambito dei propri programmi e individua eventuali meccanismi di esclusione per evitare la discriminazione in base al sesso ed eliminare le cause principali della violenza e della discriminazione. Tenuto conto della posizione

assunta dalla Svizzera nell'ambito dell'Agenda 2030 in materia di uguaglianza di genere, per lo sviluppo sostenibile sono date le seguenti priorità tematiche: rafforzamento economico attraverso un migliore accesso alle risorse, formazione e reddito, partecipazione delle donne alla politica e agli organismi decisionali come pure prevenzione e protezione della violenza di genere.

Buona governance: questo tema trasversale riveste importanza centrale per tutti i settori dell'impegno svizzero. La Svizzera promuove i principi della governance (tra cui trasparenza, non discriminazione, partecipazione, Stato di diritto, efficacia ed efficienza, lotta alla corruzione) in tutti i suoi programmi e con i partner. Nell'ambito della cooperazione economica allo sviluppo la priorità spetta alla promozione della buona gestione dell'economia per le istituzioni pubbliche e l'economia privata.

5.3.6 Priorità geografiche

La cooperazione alla transizione sostiene i Paesi partner dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale nei loro processi di riforma negli ambiti menzionati. Questi Paesi devono soddisfare gli standard dell'OCSE per la cooperazione pubblica allo sviluppo e alla transizione. La selezione dei Paesi partner si fonda sui criteri seguenti: 1) portata dei bisogni (riduzione di disparità, povertà, fragilità e protezione contro i rischi globali), 2) potenziale per l'efficacia del sostegno, 3) valore aggiunto della cooperazione svizzera, 4) volontà di attuare riforme del Paese partner, 5) interessi politici ed economici della Svizzera e 6) principio di concentrazione[62].

Oltre ad appoggiare i Paesi partner, la cooperazione alla transizione attua due programmi regionali (Caucaso meridionale e Asia centrale). I criteri principali per l'attuazione di un programma regionale sono due: l'esistenza di un problema importante di natura sovranazionale e la possibilità che la Svizzera possa contribuire alla soluzione con un approccio regionale. Nel caso ideale ci sono anche enti regionali che se ne occupano. Il rispetto di questo criterio viene regolarmente controllato.

La cooperazione alla transizione è attiva nei seguenti Paesi e programmi regionali:

Balcani occidentali:
Albania
Bosnia ed Erzegovina
Kosovo
Macedonia
Serbia

Programma regionale Caucaso meridionale:
Georgia, Azerbaigian e Armenia (Paesi del programma regionale)

Programma regionale Asia centrale:
Kirghizistan (Paese prioritario)

62 Il principio di concentrazione si traduce nel volume finanziario auspicato per Paese. Si mira a un volume di 25 milioni di franchi l'anno per Paese/regione tenuto conto del contributo di tutti gli Uffici federali per una strategia comune di cooperazione (cfr. obiettivo di efficacia al n. 5.6.4). Questo volume è considerato adeguato per quanto riguarda il rapporto con i costi strutturali in loco e il potenziale di efficacia.

Tagikistan (Paese prioritario)
Uzbekistan (parte del programma regionale)

Moldavia
Ucraina

La DSC prosegue la sua attività nei Paesi dove è attualmente presente e rafforza il suo approccio regionale nel Caucaso meridionale. La SECO focalizza le proprie attività in cinque Paesi prioritari (contro i nove dell'ultimo credito quadro): Albania, Serbia, Kirghizistan, Tagikistan e Ucraina. Collabora inoltre ai programmi regionali per il Caucaso meridionale (priorità: Azerbaigian) e l'Asia centrale.

Paesi selezionati dell'Est, diversi dai Paesi prioritari della SECO, possono ora beneficiare delle misure complementari che finora accessibili solo per il Sud. Queste misure sono intese quale complemento a quelle di altri Uffici federali, in particolare della DSC, e si riflettono nei programmi nazionali e nei rispettivi obiettivi. In singoli casi le misure complementari possono anche rafforzare altri provvedimenti in materia di politica economica esterna della SECO (p. es. accordi di libero scambio). Anche per queste misure fanno stato le disposizioni sui contenuti e le strategie del presente messaggio.

Le priorità geografiche della cooperazione alla transizione considerano tutto il periodo coperto dalla legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (fino al 2024, da rinnovare). Si tiene conto in particolare di eventuali adesioni all'UE (probabilmente non prima del 2020) e della definizione delle future priorità geografiche della DSC (a partire dal 2025).

La cooperazione alla transizione *pondera* l'eventualità di disimpegnarsi se sono adempiute le condizioni seguenti:

- il Paese aderisce all'UE o non adempie più i criteri dell'OCSE per la cooperazione pubblica allo sviluppo e alla transizione (abbandono obbligatorio);
- il Paese dispone di risorse proprie sufficienti;
- lo Stato non ha bisogno dell'aiuto offerto dalla Svizzera nell'ambito della cooperazione alla transizione;
- il Paese non dà prova di disponibilità alle riforme;
- gli standard minimi in materia di governance e diritti umani non sono (più) garantiti nel Paese.

5.4 Attuazione e partenariati

5.4.1 Principi dell'attuazione

Sviluppo sostenibile e coerenza politica: le singole priorità tematiche della cooperazione alla transizione si allineano con gli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030, considerando, conformemente agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), le tre dimensioni della sostenibilità nelle strategie di cooperazione e nei singoli progetti. Un obiettivo ambientale può ad esempio essere integrato in un progetto finalizzato allo sviluppo economico sostenibile oppure si possono osservare gli effetti delle singole politiche settoriali della Svizzera sui Paesi partner.

Sostegno alle riforme per più democrazia ed economia di mercato: la cooperazione alla transizione sostiene gli obiettivi delle riforme, l'impegno diretto e le proposte

progettuali dei Paesi partner in conformità con i piani e i programmi nazionali e gli accordi specifici. Presta particolare attenzione alla chiara volontà politica di attuare riforme che includano la partecipazione allargata della popolazione e degli attori economici senza escludere nessuno (inclusione). I Paesi partner partecipano al finanziamento. La Svizzera discute il proprio contributo con gli altri Stati donatori, le organizzazioni internazionali e i partner privati. Il sostegno alle riforme è fornito e gestito sotto forma di strategie di cooperazione pluriennali e va orientato agli effetti a favore della popolazione e delle istituzioni.

Si utilizzano strumenti e modalità diversi. I progetti vengono sostenuti prima di tutto attraverso programmi nazionali che possono essere completati con consulenze, supporto tecnico e aiuti al bilancio. Gli effetti a livello di politica della transizione sono rafforzati da misure diplomatiche. Nonostante difficoltà quali la stagnazione o eventuali regressioni, ad esempio nel caso di un cambio di governo, il sostegno alle riforme offre la possibilità di trovare soluzioni sostenibili se le iniziative sono accompagnate da una chiara volontà politica, da una crescente capacità d'attuazione e da finanziamenti adeguati.

La cooperazione alla transizione si avvale del sostegno alle riforme nella prospettiva di creare spazio per la partecipazione di tutti i cittadini. Occorre valutare di volta in volta se, in presenza di un governo autocratico, prevale il rafforzamento di quest'ultimo o l'utilità per la popolazione e le probabilità di un cambiamento a lungo termine nel senso auspicato dalla transizione. Sulla base di questa valutazione si definiscono le modalità di intervento e le priorità tematiche (incluso il sostegno alle organizzazioni della società civile o ai media). I rischi correlati vengono rilevati periodicamente attraverso il monitoraggio dei cambiamenti rilevanti nell'ottica della politica dello sviluppo (*Monitoring entwicklungsrelevanter Veränderungen*, MERV).

Finanziamento dello sviluppo e partecipazione degli Stati partner: l'analisi e la preparazione dei progetti includono sempre la questione del finanziamento (a lungo termine) dello sviluppo. I bilanci per i progetti nell'ambito della cooperazione alla transizione offrono quindi una visione globale delle partecipazioni e i mezzi a disposizione. La partecipazione degli Stati partner è un obiettivo importante e un criterio per il sostegno. Gioca un ruolo particolare anche la mobilitazione di risorse fiscali e contributi privati.

Corruzione: nell'ambito della gestione dei programmi e dei progetti, gli uffici e il personale interessati rispettano i principi della lotta alla corruzione. A tal fine aggiornano periodicamente le loro conoscenze sul fenomeno della corruzione, le misure di contenimento e gli standard internazionali allo scopo di concretizzare i rispettivi elementi nell'obiettivo d'efficacia (cfr. n. 5.5).

Coordinamento della cooperazione internazionale in un Paese partner: oltre a definire gli obiettivi e i piani dei Paesi partner, è importante anche coordinare la cooperazione dei donatori. Questo compito riguarda dapprima i diversi Uffici federali attivi nel Paese partner. Gli uffici che attuano una strategia congiunta coordinano il loro impegno soprattutto attraverso l'analisi annuale del contesto e dell'attuazione dei programmi (rapporto annuale, incl. MERV). La rappresentanza estera riceve dalle centrali interessate un feedback sulle analisi condotte e sugli effetti degli interventi (*management response).*

Non bisogna inoltre dimenticare il coordinamento tra i Paesi donatori e le organizzazioni multilaterali. L'impiego complementare delle risorse, lo sfruttamento delle

competenze tematiche e la rinuncia a numerose procedure amministrative sono aspetti rilevanti, alla stregua della cosiddetta cooperazione delegata[63]. Questo coordinamento offre alla Svizzera la possibilità di assumere periodicamente la presidenza in determinati settori e di gestire il dialogo politico con il Paese, incluso il rendiconto reciproco (*mutual accountability*). Un elemento rilevante è il *joint programming* grazie al quale diversi donatori condividono l'analisi contestuale e gli obiettivi programmatici. L'UE è molto attiva in questo ambito e aperta alla collaborazione con gli Stati non membri.

Genere: le analisi contestuali includono le differenze di genere che servono per definire obiettivi di genere o eventuali indicatori specifici nell'ambito di strategie di cooperazione o proposte per progetti. La cooperazione con l'unità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza e l'*empowerment* delle donne (UN Women) e la Banca mondiale prosegue. La DSC usa anche la rete «Genere e sviluppo» per garantire le conoscenze e lo scambio tecnico.

Rischi e gestione dei rischi: la cooperazione alla transizione mira a produrre effetti ma non lo fa alla cieca. Fonda le proprie analisi sui rischi potenziali, le probabilità che si verifichino e l'impatto stimato. Per minimizzare i rischi, occorre definire preventivamente le misure necessarie e applicarle. La cooperazione alla transizione si avvale degli strumenti di gestione dei rischi della DSC e della SECO per l'analisi del contesto, la pianificazione e il monitoraggio del progetto, la gestione della strategia e il management amministrativo. A questi si aggiungono gli strumenti e i processi di natura finanziario-amministrativa tra cui le revisioni (a livello di progetto, programma e ufficio). È impossibile escludere totalmente i rischi, a prescindere dalla loro natura, ma è possibile contenerli entro limiti sostenibili, soprattutto se rapportati all'utilità del progetto.

La gestione di programmi sensibili ai conflitti è applicata a livello di politica, strategia, management e progetto, ossia nell'ambito dell'analisi contestuale, della formulazione della strategia e degli obiettivi, della gestione del personale e del dialogo politico, della gestione dei rischi e della sicurezza come pure della comunicazione. Tra le priorità dell'impegno svizzero figura la promozione della coesione politica e sociale nelle società in cui è attiva la cooperazione alla transizione. Per questo motivo, tutte le attività previste dal programma ne tengono conto. In concreto, la Svizzera si adopera per processi inclusivi che sostengono la coesione, il dialogo e la partecipazione come quelli in atto in Ucraina o nell'Asia centrale. Accanto a un approccio *do no harm* (traducibile in: non fare danni), a livello manageriale ciò significa ad esempio che l'organico del personale impiegato negli uffici rispecchia la multiculturalità di un Paese o che si analizza e considera la dimensione conflittuale del contesto.

Rischio e sicurezza: la sicurezza del personale e dei partner è centrale nell'ambito della cooperazione internazionale della Svizzera. Fanno stato le direttive sulla sicurezza del DFAE e i rispettivi regolamenti.

La minimizzazione dei rischi di catastrofe viene applicata ai progetti nel senso che nella fase pianificatoria delle infrastrutture e dei progetti di incidenza territoriale si tiene conto dei pericoli naturali allo scopo di proteggere prima di tutto le persone ma anche gli investimenti dei Paesi partner e della Svizzera. Nell'Asia centrale e nel

63 Cooperazione delegata significa che lo Stato donatore A decide con lo Stato donatore B la realizzazione di un progetto e lo sostiene finanziariamente ma lascia il follow-up allo Stato donatore B.

Caucaso meridionale sono state raccolte vaste esperienze in merito. Si vogliono incoraggiare i partner multilaterali a integrare la gestione dei rischi nei loro programmi e strategie. In collaborazione con altri donatori, si sostengono i governi come è stato fatto ad esempio in Bosnia ed Erzegovina durante le alluvioni del 2014.

Garanzia della qualità: per garantire un orientamento ai risultati e agli effetti, la cooperazione con l'Europa dell'Est sviluppa ulteriormente la garanzia della qualità avvalendosi degli strumenti esistenti della DSC e della SECO. I responsabili dei progetti nelle rappresentanze rilevano periodicamente gli effetti, identificano in modo trasparente i fattori di successo o le ragioni di un eventuale insuccesso e definiscono le misure di miglioramento. I membri delle reti tematiche valutano periodicamente i rapporti sui risultati dei programmi (rapporti annuali e rapporti sulle fasi concluse), al momento opportuno forniscono un riscontro utile agli operatori sul campo e analizzano le esperienze maturate in fase attuativa.

5.4.2 Modalità di attuazione

Il sostegno alle riforme include la possibilità di usare le capacità e i processi amministrativi del Paese partner. Questo aspetto della cooperazione, denominato *use of country system*, può riguardare l'amministrazione delle finanze pubbliche, gli appalti pubblici o i sistemi nazionali di statistica e valutazione sia a livello nazionale che subnazionale. L'interesse dello Stato partner a un uso del sistema nazionale è dato dalla semplificazione della cooperazione internazionale (evitare parallelismi) e dal miglioramento dell'amministrazione, delle procedure e delle prestazioni e dall'accettazione da parte dei cittadini e degli attori economici. L'interesse dello Stato donatore consiste invece nel rafforzamento dell'amministrazione pubblica del Paese partner, nella sostenibilità delle prestazioni fornite e nella possibilità di risolvere questioni attinenti alla politica di transizione (riforme, inclusione sociale, genere, governance, ripartizione dei poteri, diritti umani) e alla corruzione per altre vie eventualmente più ampie. Il sistema nazionale può, del resto, essere utilizzato a tappe. In vista dello sfruttamento e del rafforzamento del sistema nazionale (con le revisioni e gli accordi con altri donatori), queste tappe possono essere definite di caso in caso.

La politica di transizione quale politica estera: l'approccio al sostegno alle riforme e le priorità della Svizzera in materia di democrazia, Stato di diritto, diritti umani, economia sociale di mercato, inclusione sociale, genere ed elaborazione dei conflitti sono tali da rendere la politica di transizione un elemento determinante della politica estera nei Paesi prioritari della cooperazione con l'Europa dell'Est. La DSC, la SECO e la DSU fanno quindi capo alle rappresentanze estere, alle risorse e alle capacità diplomatiche della Svizzera per raggiungere gli obiettivi della Confederazione e garantire una maggiore efficacia delle misure. Altri elementi importanti in questo contesto sono il dialogo regolare, gli interventi diplomatici con il Paese partner in merito alle questioni della transizione e della cooperazione con gli Stati limitrofi e le problematiche della coerenza in materia di politica estera. A livello di regione globale, la DSC, la SECO e la DSU, unitamente alla Direzione politica del DFAE, integrano gli aspetti e i risultati della politica di transizione nella discussione sulla politica estera svizzera.

Innovazione: attuando i propri programmi, la cooperazione alla transizione incorpora gli elementi innovativi necessari e opportuni allo scopo di incrementare

l'efficacia. L'innovazione può fare riferimento a nuovi approcci tematici, nuovi partenariati (donatori emergenti, settore privato), meccanismi di finanziamento (p. es. *Development Impact Bonds*) o alla collaborazione con *think tanks* e organizzazioni multilaterali per quanto riguarda l'analisi congiunta a livello regionale e contestuale.

La *cooperazione culturale* è parte della collaborazione con i Paesi e le regioni partner e include la possibilità di tematizzare e promuovere valori e cambiamenti positivi o di conseguire un effetto integrativo (tra Paesi e gruppi etnici).

5.4.3 Partenariati

La cooperazione alla transizione persegue lo scopo dell'efficacia tra l'altro selezionando partenariati adatti al rispettivo obiettivo programmatico. I mandati possono essere assegnati a diversi partner, ONG locali, svizzere e internazionali, ma anche a imprese private ecc. I contributi possono essere versati a organizzazioni statali, della società civile e multilaterali. La collaborazione è efficace quando entrambi i partner contribuiscono al conseguimento di un obiettivo di transizione o sviluppo in un Paese partner e migliorano nel tempo le proprie prestazioni. La collaborazione con il settore privato, in particolare quello svizzero, attivo su scala internazionale si concentra sull'impiego delle capacità e delle conoscenze delle imprese partner allo scopo di promuovere lo sviluppo e l'attuazione dei rispettivi standard. Il finanziamento non è l'aspetto prioritario del partenariato.

Nel caso di un mandato i progetti e i programmi sono considerati parti della strategia di cooperazione che la Confederazione concorda con il Paese partner. Tali progetti o programmi vengono gestiti in collaborazione con il governo del Paese partner. Per contro, i progetti e i programmi per i quali la Confederazione stanzia contributi finanziari nell'ambito della cooperazione con l'Europa dell'Est sono considerati progetti o programmi dell'organizzazione in questione. Lo scopo, la gestione e la partecipazione della Confederazione alla gestione di questi programmi di contributo vengono definiti per contratto. Le ONG svizzere, attraverso i loro programmi, assicurano un contributo complementare all'obiettivo della transizione e beneficiano di un sostegno nell'ambito dei partenariati istituzionali attraverso il credito quadro per la cooperazione con l'Europa dell'Est.

Le rappresentanze in loco intrattengono un dialogo regolare con le organizzazioni di aiuto allo sviluppo e umanitarie svizzere attive nello stesso Paese partner nonchè con gli attori principali dell'economia privata.

La collaborazione con le organizzazioni multilaterali prosegue e viene rafforzata. Nelle relazioni con le Nazioni Unite è data priorità alla collaborazione finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030). La relazione con le banche per lo sviluppo e con il Fondo monetario internazionale (FMI) verte in particolare 1) sulla collaborazione nell'ambito del sostegno alle riforme settoriali nei Paesi partner, 2) sui contributi svizzeri all'orientamento strategico delle banche per lo sviluppo e 3) sui contributi per il buon funzionamento dei gruppi con diritto di voto della Banca mondiale, del FMI e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo composti prevalentemente da Paesi dell'Europa dell'Est, del Caucaso e dell'Asia centrale. Particolare importanza riveste la collaborazione con la Commis-

sione europea, prima di tutto nei Paesi partner (piano operativo, dialogo politico) e, a titolo complementare, anche a Bruxelles (dialogo sulla politica della transizione).

Nell'ambito della cooperazione alla transizione si auspicano tuttora partenariati tra il settore pubblico e quello privato. Lo scopo di una cosiddetta *public-private (development) partnership* è quello di promuovere aspetti comuni dello sviluppo assumendo impegni reciproci. I partner si dividono la responsabilità per il successo o l'insuccesso. Per avviare partenariati di questo tipo, è imprescindibile che nessuno degli attori possa raggiungere da solo lo sviluppo auspicato. In questo senso, il partenariato non è fine a sé stesso ma permette a entrambi gli attori di centrare in modo più efficiente gli obiettivi di sviluppo. I partner vengono scelti accuratamente badando a che condividano i valori svizzeri (diritti umani, norme fondamentali sul lavoro, governance, protezione ambientale) e che il partenariato non provochi una distorsione del mercato. *Public-private (development) partnerships* possono essere avviati con imprese transnazionali, organizzazioni mantello, fondazioni, piccole e medie imprese o grandi aziende degli Stati del Nord (segnatamente la Svizzera), dell'Est e del Sud, soprattutto partendo da Paesi partner della cooperazione alla transizione.

Da alcuni anni i Paesi limitrofi dell'Europa dell'Est sono impegnati nella creazione delle loro agenzie per lo sviluppo, alla stregua di altri attori importanti della regione come la Turchia e la Russia. Altri Stati, quali la Cina o i Paesi arabi, influenzano lo sviluppo dei Paesi partner della Svizzera. La cooperazione alla transizione permetterà di curare i contatti conformemente agli accordi di Pusan sulla cooperazione internazionale allo sviluppo, di integrare le esperienze nella gestione dei risultati, di garantire la qualità del dialogo e di intrattenere scambi a livello di politica della transizione con questi Paesi. In questo contesto possono inserirsi anche i neocostituiti istituti finanziari internazionali. Un posto di primo piano nell'ambito di questo impegno è riservato alle necessità dei Paesi partner in materia di riforme e alla qualità del sostegno. Un quadro di riferimento importante è costituito dalle direttive per la cooperazione trilaterale della DSC.

5.5 Misurazione dell'impatto e valutazione

La cooperazione alla transizione deve essere efficace e produrre cambiamenti positivi per la popolazione e le istituzioni nei Paesi partner. In questo senso la Svizzera sostiene progetti di riforma. Gli effetti auspicati sono quindi il risultato di sforzi congiunti. La misurazione dell'impatto, che comprende l'identificazione dei fattori di successo e insuccesso, ha lo scopo di rilevare e qualificare il contributo della SECO ai cambiamenti conseguiti nei Paesi partner.

Tuttavia l'efficacia è quantificabile solo entro certi limiti. Non tutti i cambiamenti intervenuti nei settori interessati dalle riforme possono essere rilevati a scadenza annuale. Molte riforme necessitano di tempo, implicano un cambiamento dei sistemi di valore e grandi investimenti nelle capacità umane e infrastrutturali. È quindi importante non mirare prioritariamente a risultati quantificabili e visibili a medio termine ma piuttosto incentivare un cambiamento del sistema sostenibile a lungo termine. Nell'allegato A[64] la Svizzera presenta un rapporto sugli effetti prodotti durante il periodo di validità del credito quadro dell'aiuto alla transizione 2013–

64 Rapporti sull'impiego dei crediti quadro fino a metà 2015, allegati A 1.4 e A 1.5

2016 come pure sulla gestione delle difficoltà riscontrate durante l'attuazione. I risultati dell'attuazione del messaggio attuale verranno presentati nel prossimo messaggio 2021–2024. La misurazione dell'impatto è preso in considerazione anche nel rendiconto finanziario annuale nell'ambito del Nuovo modello contabile della Confederazione.

5.5.1 Obiettivo di impatto della cooperazione alla transizione

L'obiettivo di impatto è formulato sulla base degli obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera. Si aggancia agli obiettivi attuali della cooperazione alla transizione ma pone nuove priorità. I campi di osservazione (e gli indicatori) connessi all'obiettivo di impatto forniscono informazioni sulle dimensioni del rilevamento dell'impatto per verificare il conseguimento degli obiettivi della cooperazione alla transizione. Questo rilevamento permette di evidenziare il contributo della cooperazione alla transizione al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Obiettivo di impatto

La Svizzera sostiene la transizione verso sistemi democratici e sociali di economia di mercato che assicurano a tutti i gruppi di popolazione – a prescindere dal sesso – una vita sicura e un accesso paritario ai processi decisionali a livello politico, alle risorse e ai servizi (inclusione)[65].

La cooperazione alla transizione permette di

- ridurre le cause di conflitto, risolvere conflitti e creare istituzioni affidabili;
- promuovere la crescita inclusiva e l'integrazione economica;
- proteggere l'ambiente e
- sostenere l'integrazione europea dei Balcani occidentali.

Monitoraggio dell'obiettivo di impatto

Il monitoraggio dell'obiettivo di impatto permette di analizzare i progressi generali della transizione (tendenze nazionali rilevate attraverso indicatori internazionali) e i contributi dei programmi svizzeri ai progressi ottenuti nei singoli Paesi. A tal fine vengono rilevati anche aspetti della coerenza politica.

Questo obiettivo di impatto specifico della transizione si completa con obiettivi operativi che la SECO applica tanto all'Est quanto al Sud a seconda dei campi di competenza prioritari: 1) istituzioni e servizi efficaci, 2) aumento e miglioramento dell'occupazione, 3) sviluppo degli scambi commerciali e della competitività, 4) economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici. Il monitoraggio di questi obiettivi avviene attraverso i campi di osservazione e gli indicatori di seguito indicati.

65 In analogia alla definizione della Banca mondiale, per inclusione si intende un processo che porta a una migliore partecipazione di tutti alla vita sociale, economica e politica, a prescindere dal sesso, dall'appartenenza etica e da altri fattori di discriminazione. L'esclusione non coincide sistematicamente con la povertà, anche se l'analisi dell'esclusione può permettere di capire le ragioni della povertà. Cfr. The World Bank. Inclusion matters. Washington. 2013

a) Progresso generale del processo di transizione (tendenze nazionali)

La cooperazione alla transizione mira al progresso generale attraverso indicatori internazionali scelti.

Sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto: Freedom House Index, criteri per elezioni libere ed eque, indice di percezione della corruzione, adempimento di condizioni per l'adesione all'UE (*Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development*).

Sviluppo dell'economia di mercato: tra l'altro *Ease of Doing Business Index*, crescita PIL, *Global Competitiveness Index.*

Inclusione/riduzione della povertà/uguaglianza di genere: tra l'altro *Human Development Index, Inequality-adjusted Human Development Index,* tasso di disoccupazione (giovanile), *Social Progress Index,* indicatori di sanità (tasso di mortalità/morbilità), *Gender Inequality Index.*

Riduzione della fragilità e riduzione delle cause di conflitto: numero di rifugiati politici e profughi interni a seguito di conflitti (dati UNHCR), esercizio delle libertà civili e politiche che permettono l'impegno della società civile e la rendicontazione (*Freedom House Index, Press Freedom Index*).

b) Monitoraggio del contributo svizzero (efficacia)

L'efficacia viene monitorata lungo i campi di osservazione (cfr. tabella) che si riferiscono alle varie linee di azione della SECO e della DSC[66]. Se fattibile e opportuno, per ogni campo vengono definiti indicatori più precisi[67].

Ambito tematico: governance, istituzioni e decentramento
Campi di osservazione[68]
− Migliore partecipazione politica e coinvolgimento attivo dei cittadini; migliore rendicontazione, trasparenza ed efficienza della gestione dei governi locali, servizi pubblici di migliore qualità e più orientati ai bisogni (DSC). *Indicatore scelto[69]:* percentuale di governi locali con meccanismi di consultazione dei cittadini nell'ambito dei processi decisionali.
− Riforme di decentramento riuscite: riforme partecipative e trasparenti, dialogo tra

66 Le linee di azione sono descritte al numero 5.3 «Priorità tematiche e geografiche». La SECO sostiene ad esempio riforme di politica economica e una migliore politica finanziaria (linea di azione) per incoraggiare i governi a mobilitare le risorse in modo più efficiente e trasparente e a gestire le finanze pubbliche con più affidabilità (campo di osservazione).

67 Con il monitoraggio delle strategie nazionali di cooperazione, per tutti gli indicatori importanti vengono rilevati effetti differenziati per genere e gruppi di popolazione svantaggiati (p. es. fasce più povere, minoranze etniche).

68 Per quanto possibile, i campi di osservazione sono impostati in modo da permettere una rendicontazione anche per gli obiettivi strategici. La DSC e la SECO sono responsabili congiuntamente per il monitoraggio e l'attività di rapporto sulla cooperazione alla transizione. La SECO effettua il monitoraggio e allestisce i rapporti in base ai campi di osservazione e agli indicatori scelti elencati anche nei quattro riquadri in cui sono precisati gli obiettivi di efficacia del credito quadro Sud.

69 Per spiegare come si misurano i progressi compiuti nei campi di osservazione, si citano ad esempio gli indicatori selezionati. Nell'interesse di una migliore leggibilità, si rinuncia all'elenco globale degli indicatori.

i vari livelli statali, migliore prevedibilità e trasparenza dei sistemi di trasferimento come pure migliore gestione delle finanze comunali vincolate e non (DSC). *Indicatore scelto:* aumento percentuale delle competenze in materia di entrate e di spesa fondate sulle normative dei governi subnazionali e del loro grado di coinvolgimento nell'impostazione delle riforme finalizzate al decentramento.

- Mobilitazione trasparente delle risorse e amministrazione affidabile delle finanze pubbliche a livello nazionale e subnazionale (SECO). *Indicatore scelto:* indicatori chiave *Public Finance Management* secondo il metodo PEFA.
- Settore finanziario stabile e ben articolato (SECO). *Indicatore scelto:* misure di regolamentazione e vigilanza del mercato finanziario.
- Rafforzamento del potere legislativo e di quello giudiziario a livello nazionale: funzionamento democratico dei parlamenti (controllo governativo, legislazione e rappresentanza popolare), processi elettorali trasparenti e inclusivi e uno Stato di diritto migliore (accesso alla giustizia, indipendenza della giustizia, adempimento delle leggi) (DSC). *Indicatore scelto:* soddisfazione dei cittadini nei confronti del parlamento.
- Maggiore legittimità, influsso politico e sociale per la società civile (*DSC). Indicatore scelto:* cittadine e cittadini si sentono rappresentati dalle organizzazioni della società civile. Le loro iniziative si riflettono nelle misure correttive e riformiste del governo.

Impiego e sviluppo economico, inclusa la formazione professionale

Campi di osservazione

- Aumento del reddito della popolazione, creazione e conservazione di posti di lavoro (migliori) (DSC e SECO)[70]. *Indicatore scelto:* creazione di posti di lavoro supplementari (equivalenti a tempo pieno).
- Contesto economico favorevole all'imprenditorialità (SECO). *Indicatore scelto:* risparmi in dollari americani conseguiti semplificando/eliminando procedure controproducenti.
- Condizioni quadro favorevoli al commercio sostenibile (SECO). *Indicatore scelto:* fasi di riforma volte ad agevolare l'accesso ai mercati concluse con successo.
- Rafforzamento della competitività internazionale delle PMI, accesso al mercato facilitato (per i beni prodotti in modo sostenibile) (SECO). *Indicatore scelto:* aumento del volume degli scambi commerciali (in % e mio. dollari americani) delle materie prime certificate prodotte in modo sostenibile in Paesi in sviluppo (soia, caffè, cacao, cotone, legname, olio di palma, tè, prodotti BioTrade).
- Miglioramento dei sistemi di mercato locali e nazionali (DSC). *Indicatore scelto*: attori economici pubblici e privati agiscono sia per lottare contro la povertà che per promuovere la crescita.
- Imprenditoria, competenze specialistiche e mercato del lavoro (SECO). *Indicatore scelto:* numero di persone che ha seguito una formazione o un perfezionamento (imprenditori, produttori, personale).

70 «L'aumento del reddito della popolazione, la creazione e la conservazione di posti di lavoro (migliori)» è un campo di osservazione preminente sostenuto da diverse linee di azione (cfr. n. 5.3).

- Miglioramento della situazione occupazionale dei giovani attraverso il consolidamento della formazione professionale e misure attive di inserimento nel mercato del lavoro (DSC). *Indicatore scelto:* numero di giovani impiegati dopo la formazione professionale e/o misure attive di inserimento nel mercato del lavoro.
- Accesso a capitali a lungo termine (SECO). *Indicatore scelto:* capitali mobilitati (crediti, partecipazioni ecc.) in dollari americani.
- Economia privata contraddistinta da una gestione efficiente delle risorse (SECO): risparmio di emissioni di CO_2.

Infrastruttura, cambiamenti climatici e acqua

Campi di osservazione

- Servizi (municipali) di base solidi (SECO). *Indicatore scelto:* numero di persone aventi accesso a servizi migliori (di base).
- Aziende erogatrici di servizi di utilità generale nelle zone rurali in grado di fornire prestazioni sostenibili e accessibili (DSC). *Indicatore scelto:* numero/percentuale di persone con accesso ai servizi pubblici di base (in particolare acqua potabile e igiene urbana).
- Uso sostenibile e distribuzione equa delle risorse idriche a scopi agricoli ed energetici, promozione della collaborazione transfrontaliera (DSC). *Indicatori scelti:* numero di abitanti che beneficiano dei piani di sviluppo dei bacini imbriferi, miglioramento del bilancio ecologico nei bacini imbriferi.
- Sviluppo urbano (SECO). *Indicatore scelto:* numero di abitanti rilevati dai piani di sviluppo e dai progetti urbani.
- Approvvigionamento energetico sostenibile (SECO). *Indicatore scelto:* chilowattora supplementari prodotti con energie rinnovabili e con misure di efficienza energetica applicate nell'ambito dei progetti.

Sanità

Campi di osservazione

- Accesso paritario ed economicamente conveniente, disponibilità di servizi sanitari pubblici (medicina primaria) di qualità migliore (DSC). *Indicatore scelto:* soddisfazione degli utenti dei servizi sanitari.
- Lotta alle malattie non trasmissibili e ai fattori di rischio per la salute (prevenzione e controllo) (DSC). *Indicatore scelto:* indicatori OMS sulle malattie non trasmissibili.
- Rafforzamento della buona gestione dei sistemi sanitari (efficienza, trasparenza, obbligo di rendere conto) (DSC). *Indicatore scelto:* riduzione delle spese pagate direttamente dai pazienti.

Oltre agli effetti prodotti negli ambiti tematici, si monitorano anche gli effetti programmatici generali riguardanti la prevenzione dei conflitti e i diritti umani, la migrazione e lo sviluppo, la parità di genere e la corruzione.

Prevenzione e trasformazione di conflitti, diritti umani

Campi di osservazione

- Riduzione delle cause di conflitto (elaborazione del passato, inclusione politica e sociale, trasformazione dei conflitti). *Indicatore scelto:* grado di fiducia reciproca delle parti in presenza di conflitti transfrontalieri e di conflitti per l'accesso alle risorse, segnatamente quelle idriche.
- Aumento della resilienza dello Stato alle crisi (Stato di diritto, accesso alla giustizia, riforme del sistema di sicurezza, sicurezza della popolazione).
- Rispetto dei diritti umani (rafforzamento delle istituzioni nazionali e dei meccanismi di tutela; attuazione degli impegni internazionali). *Indicatore scelto:* stato di attuazione di raccomandazioni concrete formulate da meccanismi internazionali di controllo del rispetto dei diritti umani (in particolare esame periodico universale, UPR).

Migrazione e sviluppo

Campi di osservazione

- I migranti e le loro famiglie rimaste in Patria come pure le persone che vi fanno ritorno hanno accesso durante tutto il ciclo migratorio ai servizi statali di base nella stessa misura.
- La diaspora con il suo know-how e contributi finanziari si impegna a favore dello sviluppo nel proprio Paese di origine. Offerte di informazione e comunicazione specifiche così come canali vantaggiosi e sicuri per i trasferimenti di denaro e prodotti finanziari adeguati alle esigenze agevolano questo impegno.
- I governi possono adottare le loro decisioni in materia di politica migratoria sulla base di dati documentati, disaggregati, raccolti sistematicamente. Sviluppano politiche migratorie che favoriscono gli investimenti in capitale sociale e finanziario dei migranti.

Uguaglianza di genere

Campi di osservazione

- Migliore partecipazione politica a livello nazionale e locale e migliore accesso all'occupazione, al mercato e a un reddito per le donne.
- Maggiore partecipazione e codecisione per le donne nell'organizzazione e nella gestione dei servizi di base e delle risorse naturali. I servizi sono impostati in modo tale che entrambi i sessi ne possano trarre gli stessi benefici (tenuto conto delle esigenze specifiche di ogni sesso).
- La cooperazione alla transizione indica ai Paesi partner le forme e le cause della violenza contro le donne e contribuisce a cambiare i comportamenti delle autorità e delle organizzazioni partner.

Corruzione

Campi di osservazione

- Consapevolezza tra l'opinione pubblica, impegno dei cittadini contro la corruzione.
- Capacità degli Stati di lottare contro la corruzione.
- Accesso ad autorità anticorruzione indipendenti e loro capacità di intervento.
- Dimensione della corruzione in settori specifici.

5.5.2 Monitoraggio e valutazione per la gestione e la rendicontazione

Il *sistema di monitoraggio e valutazione* adottato dalla cooperazione svizzera alla transizione verifica il grado di efficacia raggiunto e altri aspetti a diversi livelli:

- Credito quadro Transizione 2017–2020 (cfr. obiettivo di efficacia della transizione)
- Strategie della cooperazione svizzera nei Paesi partner
- Programmi/progetti nell'ambito delle strategie di cooperazione

Gli obiettivi a tutti i livelli vengono definiti chiaramente e completati con campi di osservazione e indicatori.

La verifica regolare del conseguimento degli obiettivi agevola la gestione e la rendicontazione per i progetti/programmi, le strategie di cooperazione e l'uso del credito quadro per la cooperazione alla transizione nel suo insieme. A tal fine si utilizzano diversi strumenti, tra cui i rapporti allestiti internamente sulla base delle informazioni dei partner che collaborano alla realizzazione del progetto e le valutazioni[71]. Dalla valutazione del raggiungimento degli obiettivi e di altri aspetti attuativi si estrapolano indicazioni per pianificare le fasi successive o per definire il futuro orientamento delle strategie (gestione). I rapporti allestiti a tal fine servono anche per il rendiconto sull'impiego dei mezzi pubblici. Altri rapporti come il rapporto sulla politica estera o il rapporto sulla politica economia esterna, il rapporto annuale della DSC/SECO e il rapporto sull'impiego dei crediti quadro sono pubblicati unicamente per informare l'opinione pubblica e il Parlamento.

	Strumenti/rapporti	**Periodicità**
Messaggio/credito quadro Transizione 2017–2020	– Rapporti pubblici «*Was die Schweiz bewirkt*» e «*SECO zieht Bilanz*»	– Ogni 4 anni
	– Rendiconto congiunto presentato nell'ambito del messaggio all'attenzione del Parlamento (DSC/SECO)	– Ogni 4 anni
	– Rapporto sulla politica estera	– Ogni anno

71 Nella sua valutazione la cooperazione alla transizione si fonda sulle direttive riconosciute a livello internazionale dell'OCSE/CAS.

	– Rapporto sulla politica economica esterna – Rapporto annuale DSC/SECO – Rapporto preliminare sui risultati del messaggio (DSC/SECO)	– Ogni anno – Ogni anno – Ogni anno
Strategie della cooperazione svizzera	– Rapporto annuale per Paese partner – Valutazioni selettive delle strategie di cooperazione	– Ogni anno – Secondo il programma di valutazione
Programmi/ progetti	– Rapporti sulla conclusione di una fase/di un progetto[72] – Valutazioni selettive	– Fine della fase/del progetto – A seconda del progetto

A complemento del sistema di monitoraggio e valutazione della cooperazione alla transizione, la DSC e la SECO conducono ogni anno valutazioni su diversi temi a prescindere dal credito quadro (p. es. impegno della DSC nell'ambito del governance).

5.6 Risorse

5.6.1 Ripercussioni finanziarie e domanda di credito

In virtù dell'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2006[73] sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, le Camere federali approvano i mezzi finanziari per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sotto forma di crediti quadro pluriennali. Il messaggio concernente la nuova legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (LF Est) è parte integrante del presente messaggio concernente la cooperazione internazionale.

Per portare avanti la cooperazione della Svizzera con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale nei prossimi quattro anni, il Consiglio federale chiede alle Camere federali un credito quadro di 1,04 miliardi di franchi per gli anni 2017–2020.

L'attribuzione dei mezzi finanziari della cooperazione internazionale tra i vari crediti quadro è definita nella strategia del presente messaggio 2017–2020 (cfr. n. 1.11). Gli importi corrispondenti figurano nel piano finanziario di legislatura 2017–2019. Il credito quadro per la cooperazione alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel periodo 2017–2020 comprende due crediti a preventivo gestiti dalla DSC e dalla SECO.

Tabella 1

Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e proiezione per il 2020

72 Per l'attuazione di un progetto, la DSC prevede di solito tre o quattro fasi quadriennali.
73 RS **974.1**

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)		Preventivo	Piano finanziario				
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Totale 17–20
1. Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est – DSC	A2310.0554	*136,4*	133,8	140,2	145,5	148,5	568,0
2. Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est – SECO	A2310.0446	*72,7*	76,2	78,4	79,2	80,8	314,6
Totale crediti di trasferimento		*209,1*	**210,0**	**218,6**	**224,7**	**229,3**	**882,6**
Tasso di crescita medio annuale							2.3 %

* Per garantire la comparabilità, le cifre del 2016 non tengono conto delle spese proprie richieste con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 (cfr. n. 5.6.3).
** Stima

5.6.2 Volume del credito quadro 2017–2020

Con il presente credito quadro, il Parlamento autorizza il Consiglio federale ad assumere impegni finanziari per realizzare progetti. Poiché in generale le fasi dei programmi e dei progetti di transizione della DSC durano da tre a quattro anni e quelli della SECO da tre a otto anni, i pagamenti dovuti in virtù degli impegni assunti possono protrarsi per un periodo più lungo rispetto alla durata del credito quadro. Crisi ed eventi politici imprevisti possono comportare l'interruzione di programmi e progetti o ritardare i pagamenti. Per assicurare lo svolgimento efficiente delle operazioni, è previsto un credito di impegno che supera in media del 18 per cento il volume di spesa del periodo corrispondente. L'importo del credito quadro 2017–2020 ammonta quindi a 1,04 miliardi di franchi. Se si dovesse lanciare un referendum sulla nuova LF Est, da giugno 2017 potrebbe subentrare un vuoto giuridico di diversi mesi durante i quali non si potranno assumere impegni ma solo effettuare pagamenti nei limiti degli impegni assunti precedentemente.

Tabella 2

Panoramica degli impegni e dei versamenti

Crediti a preventivo (in mio., cifre arrotondate)	Importo richiesto	Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e proiezione per il 2020
1. Collaborazione con gli Stati dell'Europa dell'Est– DSC	704	568
2. Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est – SECO	336	315
Totale	**1040**	**883**

La DSC riceve fondi da altre agenzie di sviluppo per l'attuazione di progetti. Questi fondi sono iscritti a preventivo e contabilizzati sui crediti di sovvenzioni da un lato come ricavi e dall'altro come spese. Non sussistono così spese supplementari per le finanze della Confederazione. Gli importi stimati sono inclusi nei crediti di impegno

proposti. La DSC si impegna per un importo pari ai fondi di terzi soltanto se i donatori di questi fondi li forniscono effettivamente. La DSC gestisce i fondi ricevuti secondo i suoi standard e controlla parimenti il loro impegno. Nella misura in cui adempie i suoi obblighi ordinari di monitoraggio e controllo, la DSC non è tenuta responsabile in caso di perdite nel finanziamento esterno.

Attribuzione dei fondi

I mezzi vengono impiegati prevalentemente nella cooperazione bilaterale. Le organizzazioni dell'ONU, la Banca mondiale e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca asiatica per lo sviluppo e i fondi globali sono presenti nei Paesi in transizione con programmi propri. Una parte dei contributi per la collaborazione multilaterale che la Svizzera impiega nell'ambito del credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo 2017–2020 (cfr. n. 3) viene quindi utilizzata anche nei Paesi in transizione, dove le rappresentanze svizzere lavorano a stretto contatto con quelle delle istituzioni multilaterali.

I crediti di impegno vengono ripartiti secondo la stessa chiave definita per il periodo 2013–2016 (2/3 DSC, 1/3 SECO).

La strategia in materia di cooperazione internazionale descrive in dettaglio il profilo e le modalità di attuazione nonché le priorità e gli approcci. Le situazioni di instabilità politica, economica e sociale possono influenzare fortemente l'attuazione dei programmi di cooperazione alla transizione. Pertanto, la ripartizione geografica dei mezzi del credito quadro è indicativa. I dettagli sono contenuti nella tabella qui appresso.

Tabella 3

Ripartizione indicativa dei fondi

DSC*		**SECO***		**Attività**
	Valore obiettivo (in mio. CHF)		Valore obiettivo (in mio. CHF)	
42%	300	53 %	178	Programmi nazionali e regionali Europa dell'Est e Asia centrale[74]
54%	380	47 %	158	Programmi nazionali e regionali Balcani occidentali[75]
4%	24	0 %	0	Contributi svizzeri ai programmi
100%	**704**	**100 %**	**336**	**Preventivo totale**

74 Si tratta dei Paesi e dei programmi regionali dell'attuale Divisione «Comunità di Stati indipendenti CSI».

75 Comprende la rete tematica Democratizzazione, decentramento e governance locale, valida per tutta la DSC. Le percentuali effettive della ripartizione geografica della DSC sono: 45% Europa dell'Est e Asia centrale, 55% Balcani occidentali.

* Per il DEFR la ripartizione per obiettivi di efficacia si presenta come segue: 1) istituzioni e servizi efficaci: 170 milioni di franchi; 2) aumento e miglioramento dell'occupazione: 52 milioni; 3) sviluppo degli scambi commerciali e della competitività: 44 milioni; 4) economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici: 70 milioni. Per la DSC, i fondi sono ripartiti tra gli obiettivi di efficacia nell'ambito delle strategie di cooperazione.

5.6.3 Ripercussioni sul personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) prevede che i crediti di aiuto siano separati dal preventivo globale che copre le spese proprie dell'amministrazione (personale, beni e servizi). Questo principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Pertanto, dal 2017 le spese proprie saranno integrate nel preventivo globale del DFAE e della SECO invece di comprenderle e nei crediti di impegno, come era il caso nel periodo 2013–2016. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie in sede di approvazione del preventivo. Questo trasferimento non ha conseguenze finanziarie supplementari per le finanze della Confederazione. Queste spese sono esposte nel presente numero per motivi di esaustività e a fini di informazione, visto che servono alla pianificazione, l'attuazione e la valutazione delle attività previste dal credito quadro in questione.

Nel periodo 2017–2020 le spese proprie per le misure della cooperazione alla transizione ammonteranno complessivamente a 120 milioni di franchi, di cui circa 100 milioni (DSC: 69 mio. fr.; SECO: 31 mio. fr.) per finanziare le spese per il personale svizzero presso la centrale, gli uffici esterni e le organizzazioni locali e internazionali e la realizzazione di programmi propri. Dal 2017 le spese di personale includono anche i costi per i progetti eil personale locale che prima erano integrati nei crediti di aiuto e che per il periodo coperto dal presente messaggio ammontano a 25 milioni di franchi (DSC: 18 mio. fr.; SECO: 7 mio. fr.). L'effettivo di personale della cooperazione alla transizione non dovrebbe variare rispetto al 2016. L'integrazione delle spese per i progetti e il personale locale non genera oneri supplementari per le finanze della Confederazione, poiché vengono dedotte dai crediti di aiuto. In futuro, le spese per il personale seguiranno la stessa evoluzione di quelle del resto della Confederazione per quanto concerne l'evoluzione dei salari e i contributi del datore di lavoro. Decisioni politiche o eventi imprevisti possono generare un incremento temporaneo del fabbisogno di personale e delle spese corrispondenti.

I restanti circa 21 milioni di franchi servono a coprire le spese per beni e servizi e le spese di esercizio (p. es. trasporti e affitti) che sono necessarie all'attuazione del credito quadro.

Tabella 4

Spese proprie previste nel periodo 2017–2020

Mio. franchi	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 17–20
Spese per il personale (DSC)	16,8	17,0	17,1	17,2	17,3	68,6
di cui personale locale	*4,2*	*4,3*	*4,4*	*4,5*	*4,6*	*17,8*
Spese per il personale (SECO)	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	30,8
di cui personale locale	*1,6*	*1,6*	*1,7*	*1,7*	*1,8*	*6,8*

Spese per beni e servizi e spese d'esercizio (DSC)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	10,0
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio (SECO)	2,6	2,6	2,6	2,7	2,8	10,7
Totale spese proprie	**29,6**	**29,8**	**30,0**	**30,2**	**30,5**	**120,5**

I costi vengono ripartiti secondo la stessa chiave convenuta tra la DSC e la SECO.

Nelle spese proprie è incluso anche il personale locale con un contratto di lavoro con il DFAE.

Valore aggiunto generato dal personale della DSC e della SECO

Il personale contribuisce in modo determinante alla solidità dei risultati conseguiti nei Paesi in transizione. Le misure riguardanti l'impiego, la selezione e lo sviluppo del personale si basano sulle modalità applicate dalla cooperazione svizzera, definita in base alla strategia per la cooperazione internazionale e alle esigenze riguardanti l'attuazione del credito quadro. A differenza dei crediti quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo e Aiuto umanitario, il credito quadro per la cooperazione alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale 2017–2020 non contempla consistenti contributi a organizzazioni multilaterali. Pertanto, le spese previste per il personale necessario per il programma della Svizzera, caratterizzato da progetti a forte vocazione bilaterale, sono più elevate rispetto alla media generale dei cinque crediti quadro. I programmi e i progetti, realizzati prevalentemente sul piano bilaterale, conferiscono alla Svizzera grande visibilità e le consentono di influire sul processo di riforma in atto nell'Europa dell'Est e nell'Asia centrale. La presenza di personale svizzero sul campo è fondamentale per garantire la visibilità e l'alta qualità della cooperazione alla transizione come pure per condurre un dialogo tecnico e politico con i Paesi partner. Il personale locale, altamente qualificato, permette di adeguare in modo ottimale i programmi al contesto nazionale. È inoltre molto impegnato nella gestione della loro qualità e si fa garante della continuità dei progetti che hanno dato buone prove. Per ogni unità organizzativa, la DSC mette a disposizione un responsabile tematico con competenze nell'attuazione dei temi prioritari e nella promozione della parità di genere che fa confluire la sua esperienza nella definizione della strategia e nella pianificazione e che sostiene l'orientamento ai risultati. La SECO accorda particolare importanza alla dimensione tematica che corrisponde alla sua struttura organizzativa. Tale struttura è rafforzata da un'unità incaricata di provvedere affinché le competenze siano sfruttate al meglio in funzione dei bisogni dei Paesi partner.

La pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio di programmi e progetti umanitari come pure il dialogo politico e tecnico con le istituzioni, le organizzazioni e gli Uffici federali coinvolti sono garantiti dal personale svizzero assunto sulla base di un contratto di durata indeterminata.

6 Credito quadro per le misure di promozione della pace e della sicurezza umana

Compendio

La sicurezza umana si concentra sulla protezione dell'individuo e della sua dignità: ogni essere umano deve poter vivere al riparo dalla paura e dall'indigenza e in modo dignitoso. Nella sua politica estera, la Svizzera si adopera per la sicurezza umana nell'ambito della cooperazione internazionale, affrontando le sfide rappresentate dalle guerre, dalla violenza, dalle violazioni dei diritti umani nonché dai movimenti di profughi e dalla tratta di esseri umani.

Il Consiglio federale chiede un credito quadro di 230 milioni di franchi per il periodo 2017–2020. Con questi fondi si impegna a promuovere una pace durevole, la protezione della popolazione civile, il rispetto dei diritti umani nonché la protezione dei profughi, dei migranti in pericolo e delle vittime della tratta di esseri umani. I fondi chiesti sono inferiori rispetto a quelli per il periodo precedente, poiché le spese per il personale e le spese per beni e servizi non saranno più iscritte nel credito quadro, bensì nel bilancio globale del DFAE.

Per la prima volta la promozione della pace e della sicurezza umana fa parte del messaggio concernente la cooperazione internazionale. Intesa come attività politico-diplomatica e al tempo stesso operativa, fornisce un prezioso contributo al raggiungimento degli obiettivi strategici della cooperazione internazionale. I suoi strumenti sono complementari a quelli dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo.

All'interno dei quattro temi principali – pace, politica umanitaria, diritti umani e questioni migratorie internazionali – la Svizzera dà la priorità ai settori in cui si percepisce un bisogno e nei quali dispone di competenze particolari. Dal punto di vista geografico, sia la politica della sicurezza umana sia la cooperazione internazionale in generale si concentrano sull'Africa subsahariana, sul Nord Africa e sul Medio Oriente. Un'altra regione prioritaria è l'area OSCE.

La Divisione Sicurezza umana (DSU) è responsabile all'interno della Direzione politica del DFAE della promozione della pace e della sicurezza umana. La DSU si avvale di sette strumenti principali: mediazione, facilitazione e dialogo politico; programmi; progetti; consultazioni bilaterali e demarche; dialoghi e processi multilaterali nonché iniziative diplomatiche; messa a disposizione di competenze e sviluppo di capacità; e infine partenariati con istituzioni internazionali, nazionali e locali. La DSU garantisce che le misure adottate producano risultati. A tal fine utilizza appositi strumenti di gestione.

6.1 Scopo e sfide

La promozione della sicurezza umana – promozione della pace, politica umanitaria, politica dei diritti umani, politica migratoria esterna – è parte integrante della cooperazione internazionale della Svizzera. Secondo la Costituzione federale[76], la Confe-

[76] Art. 54 cvp. 2 Cost. (RS **101**)

derazione deve contribuire a far rispettare i diritti umani, a promuovere la democrazia e ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli. Tale principio è concretizzato nella legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo[77]. Con la sua politica in materia di sicurezza umana, la Confederazione adempie questo mandato di politica estera.

La sicurezza umana esige che ogni essere umano possa vivere in primo luogo al riparo dalla paura, in secondo luogo al riparo dall'indigenza e in terzo luogo in modo dignitoso. Questa concezione della sicurezza, che completa la concezione tradizionale di sicurezza dello Stato e integrità territoriale, ruota quindi attorno all'integrità dell'individuo. Le misure del credito quadro in questione mirano a far sì che le persone siano risparmiate dalla violenza e possano far valere i loro diritti.

Conoscenze acquisite dal periodo precedente

Grazie al credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana e alla Divisione Sicurezza umana (DSU), la Svizzera dispone di strumenti e di una struttura il cui carattere esemplare è riconosciuto a livello internazionale. Il credito quadro consente alla Svizzera di impegnarsi sul piano diplomatico e politico e al tempo stesso di realizzare progetti concreti in loco. Siccome la pianificazione e l'attuazione delle attività diplomatiche e operative sono realizzate da una sola entità, l'impegno svizzero in questo settore risulta efficace e credibile. Il modello di una politica della pace e dei diritti umani attiva, sia sul terreno sia sulla scena diplomatica, suscita consensi: la Germania, ad esempio, ha deciso di creare all'interno del Ministero degli esteri una struttura simile alla DSU.

Per ottenere la massima efficacia, la politica svizzera in materia di sicurezza umana deve perseguire le sue priorità a tutti i livelli possibili, segnatamente in organismi multilaterali, processi internazionali e programmi nazionali specifici. Un esempio è la protezione dei difensori dei diritti umani, che la Svizzera rivendica in organismi multilaterali e al tempo stesso offre lei stessa in casi concreti.

I vari settori tematici di intervento si intersecano e, nel caso ideale, si sostengono reciprocamente. Quando la DSU ad esempio entra in contatto con parti in conflitto e le sensibilizza sul diritto internazionale umanitario, al tempo stesso crea fiducia per poter eventualmente in futuro fungere da mediatore oppure quando in una regione aiuta a elaborare un passato segnato dalla guerra, può lottare al contempo contro l'impunità, promuovendo così i diritti umani.

La pace e la sicurezza umana non dipendono solo dagli Stati, anche attori non statali possono promuoverle od ostacolarle. Per raggiungere meglio i suoi obiettivi, la DSU deve cooperare con tutti gli attori rilevanti, tra cui in particolare organizzazioni e persone provenienti dalla politica, dalla società civile, dall'economia e dalla scienza, ma anche con i gruppi armati non statali, a seconda del contesto. Le questioni legate alla pace e alla sicurezza umana sono inevitabilmente politiche. Per questo motivo è importante che anche in futuro la Svizzera affronti queste sfide mediante strumenti diplomatici al livello politico adeguato.

Nella promozione della pace la Svizzera vorrebbe operare direttamente – per quanto possibile. Non si accontenta di denunciare le violazioni dei diritti umani e di esortare alla pace, ma cerca soluzioni pragmatiche assieme agli attori principali. Un impegno

[77] RS **193.9**

di questo genere richiede notevoli risorse di personale nonché specifiche competenze tecniche e metodologiche.

Nel periodo di credito è emerso nuovamente che le competenze tematiche e metodologiche sviluppate dalla Svizzera e dalla DSU nel corso degli anni sono adeguate per far fronte alle sfide in materia di pace e sicurezza umana. Ciò trova conferma tra l'altro nel fatto che attori influenti chiedono consiglio e sostegno alla Svizzera, parti in conflitto l'apprezzano come mediatore o altri Stati discutono di problemi in materia di diritti umani o migrazione tra pari con la Svizzera e vogliono cercare assieme di risolverli .

Le conoscenze e le capacità della DSU in settori come la mediazione, l'elaborazione del passato o i processi elettorali e costituzionali sono apprezzate in tutto il mondo. Anche la domanda di esperti svizzeri per compiti civili nell'ambito di missioni di pace multilaterali è elevata. Nel periodo in rassegna, le sfide per la pace e la sicurezza umana sono aumentate e in base alle previsioni continueranno a crescere. I buoni uffici della Svizzera saranno sempre più ricercati, accentuando quindi ulteriormente anche la pressione sulle risorse disponibili. Questo aspetto è preso in considerazione nella pianificazione delle risorse. Per impiegare le risorse esistenti in modo efficace ed efficiente bisognerà continuare a definire priorità tematiche e geografiche.

Come hanno mostrato i rapidi cambiamenti politici degli ultimi anni in Europa orientale, in Medio Oriente o in Myanmar, la DSU deve essere in grado di reagire prontamente alle crisi, adeguare le sue strategie a breve termine o cogliere le opportunità quando si presentano. Per riuscirci, come nel periodo in rassegna, la DSU deve trovare un giusto equilibrio tra impegno a lungo termine, con cui possa consolidare le sue competenze tematiche e geografiche, e flessibilità nonché capacità di reazione.

In molte regioni del mondo, la sicurezza delle persone è minacciata e gravemente in pericolo. Tra i principali pericoli figurano i *conflitti armati o violenti*, come quelli in corso attualmente in Siria, in Nigeria o nella Repubblica Democratica del Congo (cfr. n. 1.1). Il conflitto armato in Ucraina si ripercuote direttamente anche sull'Europa. Benché scoppino ancora guerre classiche tra gli Stati, i conflitti attuali sono prevalentemente interstatali o transnazionali, recentemente anche «ibridi» e in genere complessi. In un modo o nell'altro sono spesso coinvolte ad esempio varie tipologie di attori, come gruppi armati non statali o altri Stati. A causa di questa complessità è diventato più difficile far cessare le guerre, malgrado i grandi sforzi di pace internazionali. Da alcuni anni, il numero di conflitti armati nel mondo si aggira sulle tre dozzine e non accenna a diminuire. Con la sua politica di promozione della pace, la Svizzera si adopera affinché i conflitti possano essere risolti mediante soluzioni pacifiche, e cioè attraverso il dialogo tra le parti.

La Svizzera si impegna però anche *nei* conflitti armati stessi affinché la sicurezza umana sia garantita il più possibile, *proteggendo la popolazione civile* e consentendole di far valere i suoi diritti. Nelle situazioni di conflitto complesse con linee del fronte confuse e la partecipazione di gruppi armati non statali, la popolazione civile è spesso esposta a un pericolo particolare. Oggi il numero di civili vittime di guerre su scala mondiale supera ampiamente quello delle vittime militari. La politica umanitaria attuata dalla DSU con le risorse del presente credito mira a proteggere le persone dalla violenza e dalle conseguenze negative dei conflitti armati. A tal fine, la DSU si concentra sull'elaborazione di piste di soluzione alle sfide dell'azione umanitarie, sulla creazione di buone condizioni politiche e giuridiche quadro e sulla

garanzia del loro rispetto (in merito alla distinzione tra politica umanitaria e aiuto umanitario, cfr. n. 6.4.1.2). La tradizione umanitaria della Svizzera le assegna un ruolo particolarmente importante in questo ambito.

Un altro pericolo per la sicurezza umana, anche in tempi di pace, è rappresentato dalle *violazioni dei diritti umani*, come arbitrarietà statale, repressione di proteste pacifiche, discriminazione di gruppi vulnerabili, persecuzioni o la pena di morte. I diritti umani, lo stato di diritto e la democrazia – tre pilastri della vita pubblica svizzera – non sono scontati in tutto il mondo. Con la sua politica dei diritti umani, la Svizzera si adopera affinché i diritti umani siano rispettati e promossi e gli Stati adempiano i loro impegni e le loro promesse in materia di diritti umani.

La fuga e la migrazione sono un tentativo di sfuggire ai conflitti armati, alla violenza, alle violazioni dei diritti umani, al malgoverno, ma anche a catastrofi naturali, alla povertà e alla penuria di risorse o all'assenza di prospettive socioeconomiche. Spesso, tuttavia, anche la fuga, la migrazione e le loro conseguenze rappresentano un pericolo per le persone. Per questo motivo nella politica migratoria esterna la DSU si adopera affinché i profughi o i migranti spinti da altri motivi siano protetti in caso di pericolo e tutti i migranti possano far valere i loro diritti umani. Ciò vale anche per le vittime, potenziali ed effettive, della tratta di esseri umani. Conformemente a una politica migratoria internazionale dignitosa, la DSU si adopera per un rafforzamento della cornice giuridica e politica e per lo sviluppo di standard.

Con la sua politica in materia di sicurezza umana, la Confederazione reagisce alle sfide descritte sopra, che in genere sono correlate. Una violazione dei diritti umani può ad esempio provocare tensioni e, nella peggiore delle ipotesi, conflitti armati. A loro volta i conflitti armati sfociano spesso in movimenti di profughi e violazioni del diritto internazionale umanitario, ma anche in altre violazioni dei diritti umani. Proprio per via di questa interdipendenza tra i fattori che mettono in pericolo la sicurezza umana è importante che le misure di risposta siano pianificate e attuate congiuntamente.

Senza pace e diritti umani è escluso uno sviluppo sostenibile, e viceversa. Questa correlazione è stata integrata anche negli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015. Per uno sviluppo sostenibile occorre promuovere società pacifiche e inclusive, come prevede l'obiettivo 16. Per la prima volta, il legame tra pace, sicurezza e sviluppo è così sancito in un'agenda per lo sviluppo universale. Le misure e gli strumenti della sicurezza umana illustrati nel presente credito quadro forniscono un contributo prezioso per aumentare la pace e la sicurezza. Arricchiscono la cooperazione internazionale della Svizzera di questa dimensione specifica, fornendo così un contributo decisivo al raggiungimento di tale obiettivo.

La Svizzera promuove la sicurezza umana sia per *interesse proprio* sia per *corresponsabilità* e *solidarietà* nei confronti delle persone la cui sicurezza e la cui dignità sono messe in pericolo. Con il suo impegno per la trasformazione dei conflitti, processi democratici che coinvolgano tutti gli attori chiave e il rispetto del diritto internazionale, la Svizzera contribuisce alla pace e allo stato di diritto in Europa e nel resto del mondo. Ciò rafforza non solo la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione, ma previene anche i movimenti di profughi in tutto il mondo. Attraverso il suo impegno per risolvere i conflitti violenti e migliorare la governance globale aumentano anche l'importanza e il prestigio della Svizzera nella politica internazionale.

Un mondo senza povertà e in pace, per uno sviluppo sostenibile: è questo l'obiettivo della cooperazione internazionale della Svizzera. Le misure di promozione della sicurezza umana finanziate mediante il presente credito quadro nonché pianificate e attuate dalla DSU forniscono un contributo determinante alla realizzazione di questo obiettivo. I seguenti capitoli descrivono in dettaglio le modalità di questo intervento.

6.2 Orientamento strategico

6.2.1 Contributo agli obiettivi strategici della cooperazione internazionale

Le misure di promozione della sicurezza umana contribuiscono a cinque dei sette obiettivi strategici della cooperazione internazionale della Svizzera (cfr. n. 1.6.2):

Obiettivo strategico 1: Contribuire a una cornice internazionale, che consenta di far fronte alle sfide globali

Obiettivo strategico 2: Prevenire le crisi e le catastrofi nonché le loro conseguenze, rispondervi e promuovere la trasformazione dei conflitti

Obiettivo strategico 5: Rafforzare lo stato di diritto e la partecipazione democratica e sostenere le istituzioni al servizio della società e dell'economia

Obiettivo strategico 6: Garantire il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Obiettivo strategico 7: Rafforzare la parità di genere nonché i diritti delle donne e delle ragazze

Dal punto di vista della sicurezza umana, l'*obiettivo strategico 1* ruota attorno alle quattro sfide conflitti violenti e armati, protezione della popolazione civile, violazioni dei diritti umani nonché movimenti di profughi, migrazione e tratta di esseri umani. In tutti questi settori, la DSU si adopera per la creazione, lo sviluppo e il rafforzamento delle istituzioni internazionali e degli strumenti che promuovono la sicurezza delle persone. La Svizzera si impegna ad esempio per trattati vincolanti a livello internazionale che vietino le armi che colpiscono in modo indiscriminato causando sofferenze inutili.

Per crisi e catastrofi, di cui parla l'*obiettivo strategico 2*, dal punto di vista della sicurezza umana si intendono soprattutto conflitti armati, violenza e violazioni sistematiche dei diritti umani come pure, nell'ambito della politica migratoria esterna, catastrofi naturali e crisi economiche. La promozione della sicurezza umana mira a prevenire i conflitti violenti o a trasformarli in modo da poterli risolvere o concludere con mezzi pacifici. Al tempo stesso si tratta di proteggere le persone dalle conseguenze negative dei conflitti violenti.

Agli occhi della Svizzera, la promozione della sicurezza umana contribuisce allo stato di diritto, alla partecipazione democratica e alle istituzioni al servizio della società, come previsto dall'*obiettivo strategico 5*. Nell'ambito del consolidamento della pace, la DSU promuove l'inclusività, garantendo il coinvolgimento di tutti i gruppi sociali e la partecipazione democratica. Al tempo stesso la promozione dei diritti umani rafforza lo Stato di diritto e la responsabilità democratica.

L'*obiettivo strategico 6* relativo al rispetto e alla promozione dei diritti umani rispecchia un settore chiave della sicurezza umana. Con un impegno mirato per i diritti umani in base al presente credito quadro, la DSU contribuisce direttamente al rispetto e alla promozione dei diritti umani. Anche le sue attività nell'ambito della promozione della pace, della politica umanitaria e della politica migratoria esterna fanno leva sui diritti umani.

Il rafforzamento della parità di genere nonché dei diritti delle donne e delle ragazze, perseguito dall'*obiettivo strategico 7*, è un altro degli elementi chiave della sicurezza umana. La violenza, le guerre e la fragilità dello Stato di diritto hanno ripercussioni distinte su uomini e donne. La DSU sostiene i progetti che coinvolgono le donne nei processi politici e adotta sistematicamente una prospettiva di genere, affinché le misure per la promozione della pace e della sicurezza umana abbiano un effetto di maggior respiro, rafforzando anche la parità di genere e i diritti delle donne e delle ragazze.

6.2.2 Principi strategici della promozione della sicurezza umana

Nel suo impegno per la sicurezza umana, la DSU si ispira a principi strategici, che descrivono, da un lato, come la Svizzera intende la promozione della sicurezza umana e, dall'altro, quali capisaldi segue nel suo operato.

La promozione della sicurezza umana si iscrive sia in una dimensione politico-diplomatica sia in una dimensione operativa. È intesa quale partecipazione mirata ai processi politici e sociali di trasformazione. I primi cinque principi descrivono l'idea di promozione della sicurezza umana della DSU, ossia l'*immagine di sé stessa*.

- *Partecipazione alla definizione dei processi politici e sociali di trasformazione:* la DSU sostiene processi di trasformazione verso società pacifiche, giuste e inclusive. All'interno della Direzione politica essa si concentra sugli aspetti politici di tali processi di trasformazione. Le sue misure fanno leva su strategie nazionali specifiche o regionali e sono pianificate e attuate in modo sistematico: assieme ai suoi partner, la DSU analizza la situazione, definisce gli obiettivi ed elabora ipotesi di efficacia, pianifica le misure e ne sostiene l'attuazione.
- *Partecipazione alla definizione delle condizioni politiche e giuridiche quadro internazionali:* parallelamente all'intervento in loco, la DSU influenza le condizioni quadro internazionali, sia giuridiche sia politiche. Si impegna per regole e istituzioni che influenzino favorevolmente la pace e la sicurezza umana. Contribuisce a elaborare soluzioni globali ai problemi riscontrati in questo settore.
- *Impegno in primo luogo come attore con proprie competenze*: la DSU non interviene solo come donatore, bensì si impegna con le sue conoscenze e capacità, con il suo personale e in loco. Da un lato i suoi collaboratori supervisionano e attuano progetti. Dall'altro la DSU designa esperti, che mettono le loro conoscenze e capacità al servizio di organizzazioni e operazioni di pace internazionali o avviano e seguono processi in loco.
- *Cooperazione e dialogo con attori statali e non statali a vari livelli*: la DSU collabora con tutti gli attori della politica, dell'economia e della so-

cietà civile in grado di fornire un contributo rilevante alla promozione della sicurezza umana (governo, opposizione, partiti politici, gruppi armati non statali, organizzazioni non governative (ONG), scienziati, autorità tradizionali, imprese economiche ecc.). La DSU entra quindi in contatto con tutti gli attori chiave, compresi, a seconda della situazione, attori considerati difficili o illegittimi o che violano il diritto internazionale o valori di base riconosciuti.

– *Intervento in contesti fragili*: la sicurezza umana è esposta a un particolare pericolo soprattutto nei contesti fragili. Per adempiere il mandato assegnatole dalla Costituzione e dalla legge, la Confederazione si impegna in contesti fragili (cfr. n. 1). Questo impegno offre grandi opportunità per migliorare la sicurezza umana, ma cela anche difficoltà e rischi che vanno affrontati con cura, come illustrato nei seguenti principi di lavoro.

I seguenti otto principi descrivono come procede la DSU per promuovere la sicurezza umana: si tratta quindi dei suoi *principi di lavoro*.

– *Assunzione di rischi calcolati:* la promozione della pace e della sicurezza umana è un'impresa difficile, spesso imponderabile visti le grandi sfide e i processi sociali complessi che coinvolgono molteplici e numerosi attori. Chi vuole smuovere qualcosa in questo campo deve assumersi dei rischi, ad esempio il rischio di subire contraccolpi o quello di non ottenere il risultato auspicato con le risorse investite. Prima di aderire a un processo o di impegnarsi in un luogo, la DSU analizza accuratamente i rischi. Interviene solo se i rischi sono sostenibili e proporzionati. Nell'ambito della gestione dei programmi e dei progetti, i rischi sono monitorati e attenuati costantemente. Se necessario, le attività sono adeguate. La DSU fa inoltre parte del sistema di sicurezza e gestione delle crisi del DFAE.

– *Adozione di un approccio interdipartimentale (whole-of-government approach):* le sfide complesse e multidimensionali non possono essere superate da singoli servizi. È necessario unire e impiegare le competenze e gli strumenti a livello interdipartimentale. A tal fine, i servizi competenti collaborano e coordinano il loro lavoro in modo tale da investire le risorse disponibili nel modo più efficace ed efficiente possibile, sfruttare le sinergie e impiegare i punti di forza specifici in modo complementare (cfr. n. 1.7.1). Gli strumenti della promozione della sicurezza umana, dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo devono completarsi e rafforzarsi reciprocamente. Nella crisi siriana, ad esempio, la DSU si adopera per una soluzione politica del conflitto, mentre l'aiuto umanitario presta soccorso di emergenza in loco e la DSC investe nella formazione professionale di giovani rifugiati in Medio Oriente. L'effetto delle singole misure è rafforzato in particolare dalla sincronizzazione tra l'impegno bilaterale e multilaterale, tematico e geografico nonché normativo e operativo. La DSU collabora strettamente con la DSC e la SECO nonché con altri servizi competenti dell'Amministrazione e i dipartimenti, come ad esmepio il DDPS nel settore della promozione militare della pace o il DFGP in quello della politica migratoria esterna.

– *Definizione di priorità tematiche e geografiche*: nella promozione della sicurezza umana, la DSU fissa priorità tematiche e geografiche (cfr. n. 6.4), in cui intende ottenere risultati concreti.

- *Orientamento a criteri di intervento e abbandono:* la DSU valuta se affrontare un nuovo impegno o realizzare nuove misure in base a criteri di intervento. Con gli stessi criteri verifica anche gli interventi in corso e decide se portarli avanti. I criteri sono i seguenti: interesse per la politica estera; punti di forza e competenze specifiche della Svizzera; valore aggiunto che può fornire la Svizzera; sinergie con altre attività della Confederazione; bisogni e sfide globali e locali; domanda concreta.
- *Pianificazione a medio termine, sfruttamento delle opportunità a breve termine e risposta rapida alle sfide:* le attività di promozione della sicurezza umana della Svizzera sono pianificate tenendo conto delle priorità tematiche e geografiche. Una pianificazione a medio termine contribuisce a unire le risorse e quindi a impiegarle in modo più efficace ed efficiente. Al tempo stesso crisi improvvise o richieste di sostegno presentate a breve termine da Stati o organizzazioni richiedono un'azione flessibile. Accanto all'impiego di risorse pianificato, la DSU deve quindi anche essere in grado di reagire rapidamente e avviare interventi a breve termine.
- *Sostenibilità*: la DSU si assicura che le sue misure siano sostenibili. Ciò significa da un lato restare fedeli a lungo termine a una priorità geografica o tematica e dall'altro aiutare gli attori interessati a promuovere loro stessi la sicurezza umana.
- *Parità di genere e governance*: la DSU opera prestando attenzione alla prospettiva di genere. Nel pianificare le attività, infatti, effettua sistematicamente analisi di genere. Nell'analizzare le situazioni nonché nel pianificare e nell'attuare misure tiene conto dei bisogni di genere specifici e dell'impatto distinto su uomini e donne. Promuove la parità di genere (cfr. n. 6.3). Tutte le attività di promozione della sicurezza umana si basano inoltre sul rispetto dei diritti umani e dei principi dello Stato di diritto, che sono promossi alla stessa stregua di altri principi di governance (cfr. n. 6.3).
- *Efficacia, disponibilità all'apprendimento e innovazione:* la DSU si assicura che le sue misure di promozione della sicurezza umana siano efficaci, e cioè contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi di efficacia (cfr. n. 6.3 e 6.6). Per migliorare l'efficacia, la DSU trae insegnamenti dalle proprie esperienze e da quelle di altri Stati e organizzazioni nonché dalla ricerca scientifica. Adegua le sue misure e strategie di conseguenza. Approcci innovativi, nuove idee e proposte di soluzione creative nonché la capacità di operare all'interno di reti e coalizioni sono tratti distintivi dell'impegno della DSU.

6.3 Obiettivi di efficacia

Con le misure descritte in questo numero, la Svizzera reagisce alle quattro grandi sfide della sicurezza umana descritte in apertura: conflitti violenti, in particolare armati, protezione della popolazione civile, violazioni dei diritti umani nonché movimenti di profughi, migrazione e tratta di esseri umani (cfr. n. 6.1). Cosa intende ottenere la Svizzera? La risposta a questa domanda è fornita dai seguenti quattro obiettivi di efficacia.

La Svizzera opera in contesti sociali e politici complessi, in cui sono coinvolti molti attori con interessi distinti. Il raggiungimento delle situazioni o degli effetti auspicati non dipende quindi solo dal suo operato. Il contributo svizzero è spesso solo un vettore tra tanti. Inoltre questi obiettivi di efficacia possono essere raggiunti integralmente solo su un lasso di tempo prolungato. Indicano tuttavia la direzione in cui devono muoversi i processi di trasformazione stimolati e sostenuti dalla Svizzera. Per ciascuno dei quattro obiettivi di efficacia sono definiti campi di osservazione, che mostrano in quali settori la DSU intende contribuire al raggiungimento del relativo obiettivo di efficacia. Infine, sono menzionati esempi di indicatori che consentono di valutare il contributo della DSU.

Promozione della pace

La DSU contribuisce a trasformare i conflitti violenti in vista di una pace durevole. Al tempo stesso si adopera affinché le istituzioni e gli strumenti internazionali di promozione della pace funzionino.

Campi di osservazione

- In contesti selezionati la DSU crea spazi di dialogo e negoziati politici inclusivi, in modo da poter rivolvere i conflitti in modo pacifico.
- In contesti selezionati rafforza le istituzioni e i processi inclusivi e conformi allo stato di diritto, in modo da poter consolidare la pace e prevenire la violenza.
- Si adopera affinché le istituzioni e gli strumenti internazionali di promozione della pace funzionino.
- Si adopera affinché le istituzioni e gli strumenti internazionali di disarmo e controllo degli armamenti funzionino.
- Rafforza la partecipazione delle donne ai processi di promozione della pace e si assicura che nell'ambito della promozione della pace siano presi in considerazione i bisogni e gli interessi distinti delle donne e degli uomini.

Esempi di indicatori

- Intensità e qualità dello scambio tra le parti in conflitto
- Influsso normativo e operativo della Svizzera su missioni di pace multilaterali
- Numero di progetti che accrescono la partecipazione delle donne e degli uomini nonché la qualità della loro partecipazione ai processi di pace

Politica umanitaria

La DSU si impegna per la protezione delle persone dalla violenza. Si adopera affinché la popolazione civile sia protetta e possa far valere i suoi diritti, in particolare nei conflitti armati.

Campi di osservazione

- La DSU si adopera affinché le norme del diritto internazionale e gli standard vincolanti sul piano politico concernenti la protezione della popolazione civile e dei suoi diritti siano diffusi, rispettati, attuati e, se necessario, sviluppati ulteriormente.

- Elabora approcci e strumenti innovativi per superare le sfide attuali della protezione della popolazione civile e ne promuove l'attuazione.
- Promuove misure concrete di controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione delle armi.
- Si adopera affinché siano presi in considerazione i bisogni di protezione e gli interessi distinti di uomini e donne, ragazzi e ragazze.

Esempi di indicatori

- Numero di atti di impegno (*deeds of commitment*) al rispetto del diritto internazionale umanitario firmati da gruppi armati non statali; qualità dell'attuazione degli atti di impegno esistenti
- Numero e qualità dei contributi svizzero all'elaborazione della politica umanitaria, che affrontano le sfide attuali in modo costruttivo e sono ascoltati, discussi e attuati a livello internazionale

Politica dei diritti umani

La DSU promuove i diritti umani e si adopera affinché siano effettivamente rispettati.

Campi di osservazione

- La DSU si impegna per una governance efficace nell'ambito del rispetto dei diritti umani.
- Collabora con altri Stati e si adopera a livello multilaterale per discussioni critiche e al tempo stesso costruttive.
- Cerca la collaborazione con la società civile e l'economia e sostiene il loro impegno rafforzato a favore dei diritti umani.
- Sostiene uno standard internazionale elevato per i diritti delle donne e si adopera affinché sia rispettato e rafforzato.

Esempi di indicatori

- Numero di raccomandazioni formulate dalla Svizzera nell'Esame periodico universale (Universal Periodic Review, UPR) del Consiglio dei diritti dell'uomo accettate dallo Stato esaminato
- Miglioramento o peggioramento delle condizioni di lavoro dei difensori dei diritti umani nonché di altri attori della società civile con cui la Svizzera collabora

Politica migratoria esterna

La DSU si impegna affinché i profughi e i migranti in pericolo siano protetti e possano far valere i loro diritti umani. Al tempo stesso lotta contro la tratta di esseri umani.

Campi di osservazione

- La DSU si adopera a livello bilaterale e multilaterale affinché la governance internazionale della migrazione sia efficace per lottare contro la tratta di esseri

umani e siano così presi in considerazione gli interessi di tutti gli attori interessati, statali e non.

- Si impegna affinché le norme e gli standard internazionali che contribuiscono a una politica migratoria globale e alla lotta contro la tratta di esseri umani basate sui diritti umani siano rafforzati e attuati.
- Contribuisce a una politica migratoria esterna della Svizzera coerente e globale.
- Si adopera affinché nel scegliere le misure di protezione si tenga conto della dimensione di genere e sia garantita la partecipazione inclusiva delle donne e degli uomini nella ricerca di soluzioni durevoli.

Esempi di indicatori

- Numero e qualità dei contributi a processi e piattaforme di dialogo multilaterali, in cui la DSU è riuscita a integrare gli aspetti principali della migrazione, tenendo conto del rispetto e della promozione dei diritti umani dei migranti
- Rielaborazione del contenuto della legge internazionale tipo contro la tratta di esseri umani (*Model Law against Trafficking in Persons*) e delle linee guida legislative (*Legislative Guides*) concernenti l'attuazione del Protocollo di Palermo, tenendo conto della ricerca e delle consultazioni globali volte a chiarire la definizione internazionale di tratta di esseri umani

Il seguente numero, dedicato alle priorità tematiche e geografiche, illustra esattamente come e dove sono perseguiti questi obiettivi.

6.4 Priorità tematiche e geografiche

6.4.1 Priorità tematiche

6.4.1.1 Promozione della pace

La Svizzera interviene in situazioni di conflitto selezionate per trasformare i conflitti violenti e poterli risolvere o concludere con mezzi pacifici. I principali strumenti utilizzati e promossi dalla DSU per trasformare i conflitti sono *la mediazione, la facilitazione e il dialogo politico* (cfr. n. 6.5.1). La Svizzera si è fatta una reputazione di mediatore, ma anche di sostenitore di processi di mediazione. L'approccio svizzero nella mediazione si distingue per professionalità, modestia, accortezza e pazienza. Particolare attenzione è riservata al coinvolgimento di tutti gli attori chiave nel processo (inclusività). Nei prossimi anni, la DSU amplierà le capacità di mediazione della Svizzera allo scopo di rafforzare durevolmente il suo impegno a livello di direzione e di esperti. Sempre più spesso condurrà lei stessa le mediazioni e metterà le sue competenze a disposizione delle Nazioni Unite nonché di organizzazioni regionali.

Una particolare sfera di intervento della DSU è il *coinvolgimento di ideologie distinte e attori politici guidati da motivazioni religiose* (cfr. riquadro al n. 6.5.3). Gli attori politici legati a una religione sono spesso visti come attori difficili e lasciati fuori. È tuttavia impossibile risolvere i conflitti se importanti parti disposte a dialogare sono disprezzate o ignorate. La DSU opera a tre livelli: coinvolge gli attori politici di ispirazione religiosa direttamente nei processi di trasformazione dei conflitti; forma terze parti rilevanti a livello locale e internazionale a fare lo stesso; e

influenza le politiche internazionali in tal senso. In questo modo la DSU lotta anche contro l'estremismo violento.

La trasformazione del conflitto è tuttavia solo il primo passo in direzione di una pace durevole. Per prevenire rigurgiti di violenza, la pace deve essere consolidata: occorre cioè eliminare le cause del conflitto e i motivi scatenanti della violenza. La DSU, la DSC e la SECO vi contribuiscono con le loro competenze distinte. Spesso la violenza e la radicalizzazione si manifestano laddove i torti e la violenza del passato sono stati elaborati in modo lacunoso. L'*elaborazione del passato* costituisce quindi una sfera di intervento particolare della promozione della pace della DSU, che si impegna in Paesi come le Filippine (cfr. riquadro al n. 6.5.1) o la Colombia, in cui sono in corso processi di elaborazione di precedenti violazioni di massa dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Lo scopo è di promuovere la riconciliazione e lo Stato di diritto e impedire l'impunità. In questo contesto, la DSU reagisce alle richieste presentate da Stati, ex parti in conflitto od organizzazioni internazionali, offrendo sostegno e consulenza nonché capacità di mediazione e facilitazione tra gli attori statali e non statali. Consente l'accesso a metodi promettenti e a esperienze maturate in tutto il mondo nonché a una rete di esperti autorevoli. Al tempo stesso partecipa a livello internazionale all'elaborazione di norme e standard volti a lottare contro l'impunità.

La Svizzera gode di grande credibilità anche nella promozione di *istituzioni e processi democratici e conformi allo stato di diritto*. Una convivenza pacifica a lungo termine presuppone un sistema politico che coinvolga tutti i gruppi sociali, consenta una suddivisione pacifica del potere e si basi sui diritti umani. Con i suoi esperti, la DSU consente la conciliazione non violenta degli interessi politici e la composizione pacifica delle divergenze. Osserva le elezioni e sostiene processi elettorali e costituzionali. A tal fine si adopera per modalità che creino fiducia, favoriscano la *de-escalation* e coinvolgano tutti gli attori. Queste misure migliorano le condizioni quadro per programmi a lungo termine, come quelli realizzati dalla DSC. Tra le specialità della DSU e della DSC figurano anche la creazione e la riforma dei settori della giustizia e della sicurezza nonché il federalismo e il decentramento. In questo contesto, la Svizzera e i suoi esperti collaborano strettamente con organizzazioni internazionali e partner come il Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra (DCAF).

Promozione della democrazia in Tunisia: la DSU e la DSC si completano a vicenda

L'esempio della Tunisia mostra come la DSU e la DSC sintonizzano le loro attività e si adoperano per la democrazia ciascuna con le proprie competenze specifiche. Per preparare le elezioni parlamentari e presidenziali nel 2014, la DSU ha sostenuto i partiti politici nel negoziare un codice di onore con misure concrete per permettere un processo elettorale contraddistinto da assenza di violenza e lealtà. Per consentire ai tribunali di trattare meglio le controversie tra partiti politici, la DSU ha messo a loro disposizione le competenze di specialisti svizzeri, tra cui figurava un giudice federale. Durante le elezioni la DSU ha inoltre inviato osservatori svizzeri. Dal canto suo la DSC ha perseguito un approccio a lungo termine, finanziando un progetto multilaterale per la creazione e la formazione di autorità elettorali e per l'acquisto di materiale di voto. Ha promosso l'osservazione delle elezioni da parte della società civile nonché la professionalità e l'indipendenza dei media.

Oltre ai temi già menzionati, un'altra priorità del lavoro della DSU è la prevenzione delle atrocità e dei crimini di massa. In collaborazione con altri servizi della Confederazione, i Cantoni e la società civile sta elaborando una strategia nazionale di *prevenzione delle atrocità*. A tal fine la Svizzera si scambia con Paesi che dispongono già di una strategia del genere o la stanno elaborando. Attraverso l'iniziativa diplomatica GAAMAC (Global Action Against Mass Atrocity Crimes, azione globale contro i crimini di massa) la Svizzera mira a far sì che la prevenzione nazionale e regionale delle atrocità diventi una priorità della politica internazionale.

La politica di pace multilaterale della Svizzera contribuisce ad accrescere l'efficacia delle istituzioni internazionali e degli strumenti di promozione della pace, disarmo e controllo degli armamenti. Dal suo avvio, il numero e i compiti delle *operazioni di pace* delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali sono aumentati in misura significativa. Anche la complessità delle operazioni di pace multilaterali è cresciuta continuamente. In singoli casi, le competenze di imposizione della pace sono state ampliate (i cosiddetti mandati robusti). Accanto al *mantenimento militare della pace*, nella trasformazione dei conflitti entra così sempre più in gioco anche il *consolidamento civile e di polizia della pace*. La creazione di strutture e istituzioni democratiche e conformi allo Stato di diritto, che garantiscano l'autodeterminazione e i diritti umani, sono elementi irrinunciabili e necessari per il mantenimento durevole della pace. Grazie alla sua pluriennale esperienza nell'invio di esperti civili e di polizia nell'ambito di operazioni di pace internazionali, la Svizzera è un partner credibile. La Confederazione intende influenzare il dialogo internazionale anche in futuro, allo scopo di ottimizzare e sviluppare ulteriormente le operazioni di pace. A tal fine, la Svizzera sostiene un approccio inclusivo, nell'ambito del quale attori nazionali elaborano, assieme a organizzazioni internazionali, programmi di intervento in settori di riforma selezionati che si orientano ai bisogni e alle priorità locali. Per la Svizzera è importante promuovere le capacità degli attori provenienti dalle regioni di crisi stessi e fare in modo che gli attori internazionali coordinino e suddividano il lavoro in base ai loro punti di forza e punti deboli.

Nel 2015 l'*architettura di pace delle Nazioni Unite* e i suoi strumenti sono stati sottoposti a un esame completo, che ha riguardato tra l'altro le varie missioni di pace svolte dalle Nazioni Unite in quasi 30 Paesi. Ora la Svizzera si impegna affinché le raccomandazioni risultanti dall'esame, a cui ha collaborato, siano attuate. In Africa si adopera affinché l'architettura di pace sia migliorata sotto l'egida dell'Unione africana e di varie organizzazioni subregionali, come la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (Economic Community of West African States, ECOWAS). Al tempo stesso la Svizzera si impegna per *organismi multilaterali di controllo degli armamenti e disarmo* funzionanti e per Ginevra come sede della politica multilaterale di disarmo. Con il trattato internazionale sul commercio delle armi, dal 2014 è disponibile uno strumento completo per controllare il commercio di armi convenzionali. In qualità di parte e Stato sede della segreteria, la Svizzera si adopera affinché il trattato sia attuato effettivamente e firmato su scala mondiale. In Europa difende nuovi approcci nel controllo degli armamenti convenzionali e condivide con altre regioni le sue esperienze con strumenti dell'architettura di sicurezza europea, improntata alla cooperazione.

La Svizzera si assicura che la partecipazione delle *donne* ai processi di promozione della pace sia rafforzata e siano rispettati i bisogni e gli interessi distinti dei due *sessi*. La DSU si adopera in particolare affinché la risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite concernente le donne, la pace e la sicurezza sia attuata

sia entro i propri confini sia nei Paesi partner e prioritari nonché nelle organizzazioni internazionali. Assieme alla missione delle Nazioni Unite di supporto in Libia (United Nations Support Mission in Libya, UNSMIL) e a UN Women, la DSU sostiene ad esempio la partecipazione delle donne libiche ai dialoghi e ai processi negoziali a livello locale e nazionale.

6.4.1.2 Politica umanitaria

Mentre la promozione della pace si occupa delle cause, dei fattori scatenanti e dei motori dei conflitti violenti e armati, la politica umanitaria si concentra sulle *conseguenze negative* per la popolazione civile. Riguarda quindi la sicurezza umana *nei* conflitti. Di conseguenza, la politica umanitaria previene anche i movimenti di profughi. L'Aiuto umanitario della Confederazione (n. 2) allevia la sofferenza delle persone innanzitutto in loco ed è responsabile delle relazioni istituzionali, in particolare con le organizzazioni umanitarie del sistema delle Nazioni Unite nonché dei movimenti della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. In seno alla Direzione politica, la DSU porta avanti la *politica umanitaria* della Svizzera a titolo complementare e in stretta collaborazione con l'Aiuto umanitario. Il suo obiettivo è di creare condizioni giuridiche e politiche quadro adeguate per l'azione umanitaria e di farsi portavoce delle posizioni della Svizzera. Raccoglie le nuove sfide umanitarie, come ad esempio la possibilità che determinate misure di lotta contro il terrorismo compromettano l'attività umanitaria (cfr. riquadro al n. 6.5.7). Affronta temi difficili e controversi ed elabora approcci innovativi, ad esempio per dialogare con i gruppi armati.

Nel 2013 il Consiglio federale ha adottato una *strategia interdipartimentale per la protezione della popolazione civile*, elaborata sotto la direzione della DSU e attualmente in fase di attuazione. La strategia persegue tre priorità: in primo luogo promuove il rispetto delle norme e degli standard vincolanti sul piano internazionale e politico; in secondo luogo rafforza le attività in loco a favore delle persone bisognose di protezione (cfr. n. 2); in terzo luogo prevede che le missioni internazionali di pace siano impostate in modo da poter garantire meglio la protezione della popolazione civile. Sotto la guida della Direzione del diritto internazionale pubblico, in collaborazione con la DSU e l'Aiuto umanitario, la Svizzera si impegna affinché nei conflitti armati tutte le parti rispettino il *diritto internazionale umanitario*. Nei processi e negli organismi multilaterali nonché mediante demarche diplomatiche, la Svizzera ricorda gli impegni del diritto internazionale e la necessità di adempierli. Affronta inoltre la tematica del diritto internazionale umanitario con le parti in conflitto e sostiene le iniziative corrispondenti della società civile.

La DSU integra nei programmi geografici – sempre in stretta collaborazione con l'Aiuto umanitario – tra l'altro nuovi approcci politici, strumenti e standard, li testa e fa confluire le esperienze fatte nello sviluppo delle politiche. Per garantire l'*accesso umanitario* nelle regioni di crisi – una delle grandi sfide – la Svizzera coordina le sue misure a livello politico, giuridico e operativo. Su iniziativa della DSU la Svizzera ha elaborato, assieme a organizzazioni partner, strumenti ausiliari come il «manuale sul quadro normativo» o la «guida pratica». Entrambe le pubblicazioni sono rivolte a organizzazioni umanitarie che cercano l'accesso alle persone bisognose di aiuto e di protezione sul terreno. La DSU completa queste basi e le sviluppa ulteriormente. Si interroga in particolare su come muoversi con gli attori, statali e non statali, che decidono in merito alla concessione o al rifiuto dell'accesso umanitario. Siccome nell'ambito della protezione della popolazione civile svolgono un ruolo

importante *gruppi armati non statali*, la DSU si adopera affinché con questi gruppi sia e resti possibile il dialogo su questioni umanitarie, ad esempio sulla sicurezza degli operatori umanitari o sul diritto internazionale umanitario. La DSU sostiene ad esempio l'ONG Geneva Call che mediante campagne di informazione cerca di indurre gruppi armati, tra l'altro nel conflitto siriano, a rispettare il diritto internazionale umanitario.

Per proteggere le persone dalla violenza, la Svizzera interviene anche direttamente a livello delle armi. Promuove misure concrete di controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione delle armi. La DSU si impegna, anche collaborando soprattutto con il DDPS, nei settori delle *mine antiuomo*, delle *munizioni a grappolo*, di *altri residuati bellici esplosivi* e delle *armi leggere e di piccolo calibro* nonché nella *sicurezza e nella gestione dei depositi di armi e munizioni convenzionali*. La DSU contribuisce allo sminamento umanitario, ossia alle iniziative volte a sgomberare le zone contaminate, a distruggere i depositi di armi vietate, ad aiutare le vittime, a sensibilizzare gli interessati sui pericoli e a promuovere norme giuridiche. La DSU si adopera in particolare affinché sia promosso il dialogo multilaterale e i trattati internazionali corrispondenti (convenzione delle Nazioni Unite sulle armi, divieto delle mine antiuomo, divieto delle munizioni a grappolo) siano rafforzati istituzionalmente, ratificati e attuati in tutto il mondo. In secondo luogo sostiene progetti concreti di sminamento umanitario realizzati dalle Nazioni Unite o da organizzazioni come il Centro per lo sminamento umanitario di Ginevra (Geneva International Centre for Humanitarian Demining, GICHD). In terzo luogo contribuisce a programmi di sminamento delle Nazioni Unite mediante contributi finanziari e la messa a disposizione di personale.

Nel settore delle *armi di distruzione di massa*, la Svizzera finanzia varie iniziative mediante fondi attinti al presente credito quadro, ad esempio interventi volti a ridurre lo stato di allerta delle armi nucleari (*de-alerting*) o a preparare un divieto delle armi nucleari. Siccome a differenze delle armi biologiche e chimiche, quelle nucleari non sono vietate a livello internazionale, benché rappresentino minacce esistenziali, la Svizzera si adopera per contenerne i rischi. La Svizzera intende impegnarsi maggiormente anche nel settore delle armi biologiche e chimiche, in cui occorre rafforzare i meccanismi di rispetto delle norme (*compliance*).

Tra il 2006 e il 2015, mediante la Dichiarazione di Ginevra sulla violenza armata e lo sviluppo, un'iniziativa diplomatica avviata dalla DSU, la Svizzera ha sensibilizzato la comunità internazionale sulle *conseguenze negative della violenza armata per lo sviluppo economico e sociale*. L'impegno ha contribuito a far sì che il tema della violenza sia diventato parte integrante della politica internazionale di sviluppo. Conformemente al suo mandato, la DSU si adopera per l'attuazione degli aspetti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile riguardanti la riduzione della violenza e la promozione di società pacifiche.

Uomini e donne, ragazzi e ragazze possono essere colpiti dalla violenza secondo modalità distinte. La DSU si impegna per *misure di protezione non discriminatorie*, che mirino a prevenire la violenza di genere. Ha elaborato tra l'altro il piano di azione sui bambini soldato, che la Svizzera sta ora attuando. Il piano si basa su tre pilastri: promuovere il rispetto e la diffusione del quadro normativo, favorire la protezione dei bambini soldato a livello multilaterale, nonché rafforzare l'impegno della Svizzera e dei suoi partner a favore dei bambini soldato in situazioni di conflitto.

6.4.1.3 Politica dei diritti umani

L'obiettivo sovraordinato della politica dei diritti umani della Svizzera è di garantire il rispetto dei diritti umani a livello universale e nella loro totalità. La Svizzera tiene conto degli aspetti legati ai diritti umani nel definire e nell'attuare tutta la sua politica estera.

La DSU si impegna per una *governance efficace che mira al rispetto dei diritti umani*. Si adopera affinché tutti gli Stati ratifichino i trattati relativi ai diritti umani e il quadro normativo corrisponda alle sfide attuali e future. Presta particolare attenzione a che i diritti umani e gli strumenti corrispondenti siano effettivamente attuati, l'attuazione sia verificata regolarmente e le violazioni dei diritti umani non restino impunite. Si sforza affinché i diritti umani siano integrati in tutti i settori di attività delle Nazioni Unite (il cosiddetto *mainstreaming*) e le istituzioni per i diritti umani siano rafforzate sia politicamente sia a livello di risorse. Sostiene ad esempio misure volte a migliorare i metodi di lavoro del Consiglio dei diritti dell'uomo. Difende un aumento adeguato delle risorse finanziarie a disposizione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e auspica che queste istituzioni operino con maggior efficacia sul terreno. Occorre inoltre rafforzare il ruolo di Ginevra quale capitale mondiale dei diritti umani. Fianco a fianco con la DSC, la DSU si adopera affinché l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile consideri e promuova adeguatamente i diritti umani.

La DSU incoraggia tutti gli Stati a partecipare all'Esame periodico universale (UPR) nell'ambito del Consiglio dei diritti dell'uomo. In Paesi selezionati, sostiene progetti che contribuiscono, mediante il coinvolgimento della società civile, ad attuare le raccomandazioni dell'UPR. Anche in organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa o l'OSCE la Svizzera interviene per migliorare gli strumenti e i meccanismi di protezione dei diritti umani. La Svizzera mette proprie esperti a disposizione di queste organizzazioni. Sostiene anche organizzazioni regionali di altri continenti, come ad esempio l'Organizzazione degli Stati americani, in materia di diritti umani.

La DSU collabora *con altri Stati* e si adopera a livello multilaterale per *discussioni critiche e al tempo stesso costruttive*. Si impegna affinché la Svizzera tratti aspetti legati ai diritti umani negli scambi bilaterali. Con Paesi selezionati, ad esempio con la Cina, la Russia o il Senegal, la DSU ha avviato un dialogo bilaterale sui diritti umani. Si tratta di incontri strutturati periodici, che costituiscono la cornice per uno scambio approfondito sulla situazione dei diritti umani nonché sulla posizione su questioni internazionali legate ai diritti umani. I dialoghi sono accompagnati da progetti concreti realizzati con il governo e la società civile del relativo Paese. La DSU organizza inoltre consultazioni a livello di esperti, sia con governi che condividono la sua mentalità sia con Stati leader sulla scena internazionale o regionale. Cerca di gettare dei ponti tra le posizioni divergenti e si adopera affinché le discussioni multilaterali in materia di diritti umani non siano strumentalizzate. A tal fine sfrutta i vantaggi della Svizzera, che scaturiscono segnatamente dal suo impegno pluriennale, dalla sua competenza, da un approccio basato sul diritto, dalla sua disponibilità al dialogo e dalla sua credibilità. In questo contesto, la DSU presta particolare attenzione a che le iniziative diplomatiche a cui aderisce abbiano un'impostazione sovraregionale e coinvolgano Paesi di vari continenti.

Gli attori non statali – sia che si tratti di imprese transnazionali, rappresentanti della società civile o gruppi armati – svolgono un ruolo sempre più importante nelle

questioni legate ai diritti umani e possono fornire un contributo essenziale affinché i governi adempiano i loro impegni. La politica dei diritti umani della Svizzera tiene conto del fatto che più passa il tempo e meno le questioni legate ai diritti umani sono trattate tra governi – senza tuttavia indebolire la responsabilità dello Stato per il rispetto e la protezione dei diritti umani. Cerca la *collaborazione con attori della società civile e dell'economia* e sensibilizza il pubblico. Occorre proteggere e rafforzare in particolare le persone che lottano per i diritti umani, come previsto dalle Linee guida svizzere sulla protezione dei difensori dei diritti umani (*human rights defenders*, HRD). La DSU affronta i casi gravi di HRD minacciati in colloqui politici bilaterali o mediante demarche. A livello multilaterale si impegna per l'attuazione concreta della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 sulla protezione dei difensori dei diritti umani. A titolo complementare, nei suoi progetti e programmi adotta un approccio sensibile ai diritti umani e contribuisce a migliorare le competenze degli attori della società civile, ad aumentare il loro margine di manovra e a rafforzare le loro reti.

La DSU collabora con imprese selezionate affinché si assumano le loro responsabilità in materia di diritti umani e contribuiscano a migliorare le condizioni quadro per la protezione dei diritti umani. In questo contesto, la DSU svolge un ruolo di precursore sulla scena internazionale. Insieme agli altri uffici federali interessati, promuove il dialogo tra l'economia privata, la società civile, la scienza e i governi. A livello multilaterale partecipa a iniziative volontarie, segnatamente nel settore della sicurezza e delle materie prime, nell'ambito delle quali imprese economiche, organizzazioni della società civile e governi uniscono le forze per promuovere i diritti umani (p. es. Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo, Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza). Anche a livello nazionale la DSU, sostenuta dagli altri uffici federali, svolge un ruolo fondamentale quando si tratta di rafforzare le basi per attività economiche rispettose dei diritti umani, segnatamente nel settore del commercio di materie prime. Nell'ambito di una responsabilità condivisa con la SECO, contribuisce inoltre a elaborare e attuare la strategia nazionale di applicazione delle Linee guida delle Nazioni Unite per l'economia e i diritti dell'uomo. La DSU, la DSC e la SECO sono convinte della necessità, per il lavoro in loco, di combinare le loro risorse e le loro competenze con quelli del settore privato, segnatamente in partenariati pubblico-privati (*public-private partnership*).

La DSU definisce priorità tematiche nel settore dei diritti umani laddove può creare un valore aggiunto, assicurandosi che la coerenza con la politica interna nonché con altri settori della politica estera sia garantita. Assieme ad altri Stati, la Svizzera si impegna affinché la *pena di morte* sia abolita in tutto il mondo entro il 2025 – tra l'altro con una risoluzione in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo. Propone regolarmente e con successo risoluzioni al Consiglio dei diritti dell'uomo anche sulla protezione dei diritti umani in occasione di dimostrazioni pacifiche e ne sostiene l'attuazione nei singoli Paesi. La Svizzera difende inoltre il rispetto dei diritti umani nel *ciberspazio*, in particolare per quanto riguarda la sfera privata e la protezione dei dati. Nel suo impegno contro la *tortura*, la DSU si adopera per rafforzare il quadro giuridico e gli strumenti di vigilanza corrispondenti. Difende inoltre i *diritti umani dei migranti*. Nell'ambito della garanzia, della promozione e del rafforzamento della protezione e degli standard dei *diritti delle donne* a livello internazionale, mette l'accento sul rafforzamento dell'indipendenza economica e della partecipazione politica delle donne, sulla prevenzione e lotta contro la violenza, le modificazioni e

le mutilazioni genitali femminili nonché sulla promozione della salute riproduttiva e sessuale.

6.4.1.4 Politica migratoria esterna

La DSU fornisce un contributo determinante a una *politica migratoria esterna coerente e completa* della Svizzera, che comprenda la lotta transfrontaliera contro la tratta di esseri umani e soddisfi il requisito della sicurezza umana. A tal fine, la DSU collabora strettamente con altri dipartimenti e uffici federali competenti, in particolare nell'ambito della struttura interdipartimentale per la cooperazione internazionale in materia di migrazione (CIM). L'accento è posto sulla protezione dei migranti e dei profughi in pericolo nonché sul sostegno a queste persone affinché possano far valere i loro diritti umani. Assieme alla DSC e alla SEM coopera con i Paesi di provenienza, di transito e di destinazione dei migranti e avvia nonché sostiene progetti e programmi. A tal fine la Confederazione si avvale di quattro strumenti: i partenariati in materia di migrazione, i programmi di protezione dei rifugiati, degli sfollati interni e dei migranti nelle regioni di provenienza, il dialogo bilaterale e multilaterale sulle migrazioni nonché la cooperazione con Paesi selezionati di provenienza di vittime della tratta di esseri umani.

A *livello globale*, la DSU si impegna, in collaborazione con i suoi partner in seno all'Amministrazione federale, affinché sia attuata il quadro normativo per la protezione dei profughi e dei migranti vulnerabili nonché delle vittime della tratta di esseri umani, siano fissati nuovi standard, quelli esistenti siano sviluppati ulteriormente e la politica globale in materia di migrazione nonché la politica contro la tratta di esseri umani si fondino sui diritti umani e siano attuate efficacemente. La DSU coordina le attività e contribuisce a che la Svizzera sia una forza trainante e innovativa nel dialogo internazionale sulle migrazioni. Si impegna affinché la governance internazionale in materia di migrazione tenga adeguatamente conto della tutela dei diritti dell'individuo. La DSU intravede un bisogno di intervento soprattutto nel sostegno agli sfollati interni, ai migranti nell'esercizio dei loro diritti umani e alle persone costrette a lasciare il loro Paese in seguito a catastrofi naturali o ai cambiamenti climatici. In quest'ultimo settore specifico, la Svizzera ha spianato il terreno con l'iniziativa Nansen. Grazie a questa iniziativa diplomatica lanciata nel 2012 su proposta della DSU assieme alla Norvegia, Stati di tutto il mondo hanno formulato un'agenda per la protezione di questi profughi, che bisogna ora attuare.

La Svizzera ha concluso *partenariati in materia di migrazione* con il Kosovo, la Serbia, la Bosnia ed Erzegovina, la Nigeria e la Tunisia. In questo contesto la DSU si adopera, nell'ambito di un approccio interdipartimentale, affinché le sfide e le opportunità della migrazione siano valutate in un'ottica globale e siano discusse e trovate soluzioni proficue per la Svizzera, i Paesi partner e i migranti stessi. Nel Corno d'Africa e in Medio Oriente, la DSU attua programmi di *protezione nella regione* assieme alla DSC e alla SEM, tenendo conto del suo mandato di base concernente la protezione e la tutela dei diritti dei profughi e dei migranti. L'obiettivo di questi programmi è di sostenere i Paesi di prima accoglienza nel garantire ai rifugiati, agli sfollati interni e ai migranti la protezione che spetta loro secondo il diritto internazionale e nel cercare soluzioni durevoli. Tali soluzioni comprendono il ritorno sicuro e dignitoso, l'integrazione locale o il trasferimento in un altro luogo.

Nell'ambito della *tratta di esseri umani*, la Svizzera porta avanti un'iniziativa diplomatica che chiarisce le definizioni chiave della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo). In questo modo contribuisce a lottare efficacemente contro la tratta di esseri umani, dal momento che tale lotta dipende essenzialmente dalla chiarezza giuridica della terminologia utilizzata. La Svizzera è inoltre attiva nell'ambito dell'OSCE, dove si adopera per l'iniziativa sulla protezione degli impiegati domestici nelle residenze diplomatiche, che assume rilievo anche per la Ginevra internazionale. La Svizzera rafforza inoltre la cooperazione politica e tecnica con i Paesi di provenienza, di transito e di destinazione della tratta di esseri umani, allo scopo di affrontare meglio le sfide comuni.

Nel suo contributo alla politica migratoria esterna, la DSU si adopera affinché si tenga conto della *dimensione di genere* nella protezione dei migranti potenzialmente in pericolo e dei profughi.

6.4.2 Priorità geografiche

Come nella cooperazione internazionale in generale, anche nella promozione della sicurezza umana la Svizzera si concentra sull'*Africa subsahariana* nonché sul *Nord Africa e sul Medio Oriente*. Una terza regione prioritaria è l'*area OSCE*. I motivi di tale scelta sono la vicinanza geografica, le conseguenze di conflitti acuti e latenti per il nostro Paese e l'impegno svizzero per la sicurezza europea nell'ambito dell'OSCE. A ciò si aggiungono *singoli Paesi* in America latina e in Asia, dove la DSU prosegue il suo impegno collaudato, in parte pluriennale, o coglie nuove opportunità promettenti per migliorare la sicurezza umana.

Solo una parte delle misure svizzere di promozione della sicurezza umana è legata a una determinata regione o a un determinato Paese. Soprattutto nella politica dei diritti umani e nella politica umanitaria, due ambiti con un orientamento universale, ma anche nella promozione della pace e nella politica migratoria esterna molte misure sono multilaterali e hanno un effetto globale.

6.4.2.1 Africa subsahariana

Nel Sahel e nella regione dei Grandi Laghi, la DSU ha adottato una strategia regionale comune con la DSC – nel Corno d'Africa anche con la SEM. A ciò si aggiunge un'attenzione speciale allo Zimbabwe.

Il *Sahel*, una regione di transito per merci e viaggiatori – anche in direzione dell'Europa – dispone di risorse naturali e registra una forte crescita demografica. Insicurezza e instabilità ricorrente, terrorismo e criminalità organizzata minacciano le persone. Per questo motivo, la DSU si adopera per la prevenzione e la trasformazione dei conflitti in particolare in *Mali*, in *Niger* e in *Nigeria*. Sostiene inoltre istituzioni locali e regionali nell'ambito della promozione civile della pace.

Nel *Corno d'Africa*, dove i conflitti sono transfrontalieri, la DSU, la DSC e la SEM sostengono congiuntamente l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (Intergovernmental Authority on Development, IGAD), che mira alla promozione della pace e della politica migratoria nella regione. La DSU assicura il coordinamento dell'impegno della Svizzera nell'ambito della politica migratoria esterna nel Corno

d'Africa e opera in Kenya con un programma di «protezione nella regione». Siccome dal 2013 in *Sud Sudan* si è riaccesa la guerra civile, la DSU si impegna nell'ambito della mediazione e della riconciliazione. In Sud Sudan e nel Sudan, la Svizzera beneficia di una grande credibilità, avendo già accompagnato il processo di pace tra il governo di Khartum e il Movimento per la liberazione del Sudan nel sud del Paese, sfociato nel 2005 in un accordo di pace e nel 2011 nella separazione pacifica del Sudan. In *Somalia*, dilaniata da oltre 20 anni dalla guerra civile e dal terrorismo, la DSU promuove la creazione progressiva di strutture statali federalistiche mediante dialoghi.

Nella regione dei *Grandi Laghi*, in qualità di Paese francofono senza un passato coloniale la Svizzera gode di fiducia. In *Burundi*, l'intervento della DSU nell'ambito del dialogo politico e della mediazione ha portato al riconoscimento della Svizzera come uno degli attori più autorevoli in questo settore. Nella *Repubblica Democratica del Congo*, che svolge un ruolo importante per la stabilità in Africa, la DSU si adopera per la protezione dei diritti umani e consente piattaforme di dialogo con decisori congolesi a livello locale e nazionale, allo scopo di trasformare i conflitti.

Nello *Zimbabwe*, la DSU promuove il dialogo tra vari attori politici e sostiene l'attuazione della nuova costituzione.

6.4.2.2 Nord Africa e Medio Oriente

Dalle rivolte arabe il Nord Africa e il Medio Oriente sono in trasformazione. Questo processo assume forme completamente diverse nei singoli Paesi, dalla trasformazione democratica alla guerra civile e al caos. A causa della vicinanza geografica, la Svizzera è direttamente interessata dall'insicurezza, dai movimenti di profughi e dall'indigenza economica in questa regione. La sua neutralità e la sua disponibilità a dialogare con tutte le parti, la sua tradizione umanitaria e la sua credibilità come difensore del diritto internazionale consentono alla Svizzera di promuovere in loco la sicurezza umana nella regione, in collaborazione con attori della società civile, della politica e dello Stato.

Nell'ambito della strategia della Svizzera per il *Nord Africa*, la DSU è attiva in Tunisia, in Marocco, in Egitto e in Libia. La DSU crea spazi per promuovere le soluzioni pacifiche ai conflitti e preparare le basi della transizione democratica. Segue i processi di democratizzazione, si adopera per un consolidamento durevole dei diritti umani e la protezione dei migranti e sostiene le riforme politiche e conformi allo stato di diritto.

In *Medio Oriente*, la DSU si occupa del conflitto siriano e dei suoi effetti devastanti sulla sicurezza umana. In questo contesto persegue una strategia regionale. Sostiene, in collaborazione con attori siriani e le Nazioni Unite, una composizione pacifica del conflitto e si adopera per la popolazione civile. Assieme alla DSC e alla SEM contribuisce inoltre a far fronte alla crisi dei rifugiati e ad attenuare le conseguenze negative del conflitto nei Paesi limitrofi, in particolare in Libano. Nel Vicino Oriente, la DSU contribuisce all'elaborazione di soluzioni politiche al conflitto israelo-palestinese e sostiene il processo di riconciliazione intrapalestinese. Promuove il dialogo tra gli attori chiave e i diritti umani. Con il processo «Blue Peace», la DSC e la DSU sostengono, con le rispettive competenze, la cooperazione transfrontaliera nel settore idrico. Con la sua «diplomazia dell'acqua» in Medio Oriente, la Svizzera

vorrebbe non solo promuovere lo sviluppo economico, ma trasformare l'acqua da causa di conflitti a strumento di pace.

6.4.2.3 Area OSCE

Il conflitto in Ucraina ha mostrato il potenziale conflittuale presente in Europa. Tale conflitto assume grande rilievo per la sicurezza europea e di conseguenza anche svizzera. Ai Balcani occidentali e al Caucaso, dove la DSU si impegna da anni per la pace e la sicurezza umana, si è aggiunta l'Ucraina.

Nei *Balcani occidentali*, una delle regioni prioritarie della politica estera svizzera, la DSU applica una strategia regionale con una particolare attenzione per il Kosovo, la Serbia nonché la Bosnia ed Erzegovina (cfr. riquardo al n. 6.5.2). L'impegno pluriennale e coerente è mantenuto e si concentra sui seguenti quattro settori: rafforzamento delle istituzioni democratiche e conformi allo Stato di diritto (a complemento delle attività della DSC), intensificazione del dialogo politico imperniato sulla risoluzione dei problemi, potenziamento degli sforzi nazionali e regionali di elaborazione del passato nonché rafforzamento dello sminamento umanitario.

Nel *Caucaso*, la DSU ha adottato, tra l'altro assieme alla DSC, una strategia regionale che comprende i settori dello sviluppo economico, della governance e della sicurezza umana. Nell'ambito della sicurezza umana, la DSU si sforza di fornire un contributo alla trasformazione dei conflitti riguardanti la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaigian. Anche sotto le successive presidenze dell'OSCE, la Svizzera designerà l'incaricato speciale per il Caucaso meridionale, guidando così, assieme all'UE e alle Nazioni Unite, le *Geneva International Discussions*.

In *Ucraina*, la DSU, la DSC e la SECO operano nell'ambito di una strategia comune. La DSU si assicura che le iniziative avviate dalla Svizzera durante la presidenza dell'OSCE nel 2014 siano portate avanti e completate da progetti concreti in loco. Mediante un sostegno mirato all'OSCE, in particolare alla missione degli osservatori, e progetti bilaterali, in qualità di Paese neutrale la Svizzera può svolgere un ruolo importante nella trasformazione del conflitto. Continuerà a sostenere l'attuazione dell'accordo di Minsk, elaborato sotto la sua presidenza dell'OSCE, e collaborerà strettamente con le successive presidenze.

6.4.2.4 Altri Paesi

In Asia, la DSU conduce azioni puntuali. In primo piano figurano lo *Sri Lanka* e il *Myanmar*, dove la DSU e la DSC perseguono strategie comuni. In Sri Lanka, dove è attiva da molti anni, la DSU sfrutta la nuova situazione politica per sostenere gli sforzi di riconciliazione e decentramento. In Myanmar sostiene la trasformazione democratica e la composizione pacifica dei conflitti. Proprio in Asia, il passato senza macchia della Svizzera e la sua discrezione svolgono un ruolo molto importante. Le competenze della Svizzera sono richieste. Altri Paesi in cui è attiva la DSU sono la Thailandia (ritorno alla democrazia, sostegno del processo di pace), l'Indonesia (sostegno del dialogo) e le Filippine (elaborazione del passato).

Parti dell'America latina assumono sempre più importanza politica ed economica, mentre altre sono contraddistinte dalla corruzione e dalla violenza. In termini per-

centuali, l'America centrale, ad esempio, registra il numero più elevato di morti di violenza armata in tutto il mondo. Nell'ambito di una strategia attuata assieme alla DSC in *Colombia*, la DSU sostiene il processo di pace del governo con le FARC (Forze armate rivoluzionarie della Colombia) e l'ELN (Esercito di liberazione nazionale). In stretta collaborazione con la cooperazione allo sviluppo, in *America centrale* la DSU si concentra sulla protezione dei difensori dei diritti umani e sull'elaborazione del passato.

Oltre ai Paesi menzionati, in cui realizza in genere programmi di ampio respiro, la DSU si impegna con misure mirate più contenute anche in altri Paesi, se intravede buone possibilità per promuovere la sicurezza umana e i criteri di intervento sono soddisfatti.

6.5 Attuazione e partenariati

Per raggiungere gli obiettivi della promozione della sicurezza umana, la DSU si avvale di un intero ventaglio di strumenti che impiega a seconda delle situazione. Qui di seguito sono descritti questi strumenti complementari a quelli dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo.

6.5.1 Mediazione, facilitazione e dialogo politico

I mediatori portano le parti in guerra al tavolo dei negoziati per porre fine alla violenza e trovare soluzioni consensuali ai conflitti politici violenti. Per la Svizzera, la mediazione è un *negoziato* tra due o più parti in conflitto con il sostegno di terzi. Nei suoi sforzi di mediazione, la Svizzera crea una cornice per negoziati accettati da tutte le parti in conflitto. Imposta o sostiene il processo negoziale, che dovrà sfociare nella composizione pacifica del conflitto. In questo contesto, la Svizzera adotta una posizione neutrale e non esercita alcun influsso diretto sui contenuti. Sostiene le parti nell'identificare l'oggetto del conflitto e nell'elaborarlo alla ricerca di possibili soluzioni.

Oltre alla mediazione intesa come sostegno ai negoziati si parla anche di sostegno al dialogo. Mentre i negoziati sono orientati al risultato e alla soluzione, il *dialogo* si concentra sullo scambio e sulla comprensione comune. Il confine tra dialogo e negoziato è spesso labile. Oltre ai ruoli di mediatore e di sostenitore della mediazione, la Svizzera assume anche quello di facilitatore. La *facilitazione* è uno strumento dei buoni uffici e designa l'assunzione, in un processo negoziale, di compiti logistici e di accoglienza. In qualità di facilitatore, la Svizzera mette a disposizione spazi adeguati e garantisce un contesto sicuro, ma non è coinvolta né nell'impostazione del processo né nella definizione dei contenuti dei negoziati.

La Svizzera si impegna in processi di mediazione su richiesta delle parti in conflitto o di altri mediatori. Sulla scena internazionale gode di grande prestigio quale partner competente, affidabile, fiducioso e modesto. Interviene in qualità di mediatore indipendente, come ha fatto ad esempio nel conflitto tra la Russia e la Georgia sull'adesione della Russia all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sostiene, dietro le quinte, i processi di mediazione guidati da altri attori e mette a disposizione competenze specifiche, come ad esempio sul raggiungimento di una

tregua o sulle riforme costituzionali. La DSU rafforza infine la capacità di altri mediatori, come le Nazioni Unite, offrendo ad esempio formazioni.

Per condurre o sostenere processi di mediazione, la DSU si avvale di esperti e risorse finanziarie. Spesso effettua investimenti pluriennali nella preparazione e nello svolgimento dei processi, come ad esempio in Sudan, in Burundi, in Mali, in Nepal, in Myanmar o in Colombia. Non di rado, le parti in conflitto devono infatti dapprima rendersi conto che i negoziati producono risultati e sono nel loro interesse. Ci vuole tempo prima che le parti abbiano fiducia nel processo negoziale e acquisiscano o adottino le capacità e gli atteggiamenti necessari. Accanto a questi interventi preparati sull'arco di anni, gli esperti svizzeri sono a disposizione anche in situazioni di crisi, come in Siria o in Ucraina.

La mediazione intesa come sostegno dei negoziati è uno strumento collaudato, utilizzato regolarmente e riconosciuto quale metodo per la composizione pacifica dei conflitti. Negli scorsi anni, la mediazione è stata celebrata come rimedio prodigioso per la trasformazione dei conflitti. In molti casi, ciò ha alimentato aspettative eccessive e indotto a far ricorso alla mediazione anche in situazioni non adatte. Prima di accettare un incarico come mediatore o di prestare sostegno a una mediazione, la Svizzera analizza la situazione, gli attori e la dinamica del conflitto per stabilire se una mediazione possa produrre risultati o se non sia meglio applicare un altro strumento per trasformare il conflitto.

L'esempio delle Filippine: intermediazione svizzera per attuare l'accordo di pace

L'accordo di pace firmato dal governo filippino e dal Fronte islamico di liberazione moro il 27 marzo 2014 prevede la creazione di una Commissione di giustizia transizionale e riconciliazione (Transitional Justice and Reconciliation Commission, TJRC), composta da due delegati governativi e due del Fronte islamico. Su richiesta di entrambe le ex parti in guerra civile, la DSU ha messo a disposizione l'Inviata speciale della Svizzera per l'elaborazione del passato quale presidente della commissione. In questa funzione, essa modera il dialogo all'interno della commissione, che ha il mandato di elaborare un rapporto sulla risposta alle violazioni di massa dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. L'elaborazione del rapporto richiede sforzi di mediazione affinché le parti concordino sui problemi da affrontare, sugli obiettivi perseguiti e sulle raccomandazioni da indirizzare alla politica. La TJRC dovrebbe restare operativa fino al completamento dell'attuazione dell'accordo di pace, alla fine del 2017, allo scopo di trattare tutte le questioni di sua competenza.

Negli scorsi anni, la Svizzera è diventata un partner richiesto per la mediazione di negoziati di pace e il sostegno a processi di mediazione e di pace. È internazionalmente riconosciuta quale precursore in questo campo. La domanda di mediatori ed esperti svizzeri, sia da parte delle parti in conflitto sia degli attori internazionali della mediazione come ad esempio le Nazioni Unite o l'OSCE, è in continua crescita.

Per rispondere alla *crescente domanda* sono necessarie misure di sviluppo a breve, medio e lungo termine. Per questo motivo, la DSU rafforza le capacità di mediazione della Svizzera a vari livelli. Personalità svizzere sono chiamate a guidare processi di mediazione di organizzazioni internazionali e regionali, come avviene ad esempio nel conflitto in Ucraina. Specialisti in mediazione con esperienza devono inoltre sostenere proprie mediazioni e, laddove auspicato, processi di mediazione di altri attori. Al tempo stesso sono richiesti specialisti, ad esempio in materia di processi

costituzionali, democratizzazione, riforma del settore della sicurezza o distribuzione delle risorse in processi di pace, per fornire prestazioni di sostegno puntuali in processi di mediazione e negoziato specifici. A tal fine è necessario personale qualificato ed esperto. La Svizzera si dota delle risorse necessarie per il suo impegno nel settore della mediazione. La DSU elabora, in collaborazione con altri servizi interessati del DFAE, una strategia di rafforzamento delle capacità in questo settore.

6.5.2 Programmi

I programmi servono a raggruppare attività e progetti in una determinata regione (p. es. il Vicino Oriente) o in un Paese (p. es. lo Zimbabwe). Nei limiti del possibile, i programmi, descritti in strategie della durata di tre-cinque anni, sono elaborati congiuntamente dai servizi federali nell'ambito delle rispettive competenze. I programmi sono uno strumento chiave per garantire un approccio unitario e coordinato della Svizzera nella cooperazione internazionale e contribuiscono alla sua credibilità. Il raggruppamento delle risorse e l'impiego coordinato di vari strumenti all'interno di un programma accrescono inoltre l'efficacia delle singole misure. I programmi sono realizzati direttamente in loco da collaboratori della DSU.

L'esempio dei Balcani occidentali: consolidamento della pace

Il programma Balcani occidentali della DSU mira a promuovere la sicurezza umana nonché la fiducia reciproca e la collaborazione tra le ex parti in guerra, allo scopo di contribuire a una pace durevole nella regione. Il programma si concentra sui Paesi Bosnia ed Erzegovina, Kosovo e Serbia e abbraccia quattro temi: rafforzamento delle istituzioni democratiche, dialogo politico, elaborazione del passato e sminamento umanitario. Nel settore delle istituzioni democratiche, la DSU segue – in modo complementare alle attività della DSC – iniziative e progetti locali volti a rafforzare la protezione dei diritti umani, a migliorare lo Stato di diritto e a consentire l'integrazione delle minoranze nelle istituzioni e nei processi politici. Lo strumento del dialogo politico è utilizzato dalla DSU per sostenere i dirigenti kosovari e serbi nell'elaborare soluzioni che contribuiscano a una normalizzazione delle relazioni tra i due Paesi e le rispettive popolazioni. Nell'ambito dell'elaborazione del passato, la DSU si adopera a livello nazionale e regionale affinché i governi e la società civile elaborino il passato in modo costruttivo e si impegnino a favore di un processo di riconciliazione. La DSU sostiene infine lo sminamento e aiuta ad ampliare le capacità locali in questo ambito. L'intervento di esperti svizzeri nei Balcani occidentali fornisce un prezioso contributo all'attuazione del programma.

6.5.3 Progetti

Il progetto è uno strumento impiegato in tutti i settori tematici e geografici. Il progetto può essere parte di un ampio programma di promozione della pace, proseguimento concreto di un dialogo sui diritti umani, elemento di un partenariato in materia di migrazione o ancora metodo per analizzare una problematica concreta della politica umanitaria. Essendo uno strumento flessibile, il progetto può essere messo a punto in tempi relativamente brevi in modo da fornire un contributo puntuale per migliorare la sicurezza umana. Nell'ambito di un programma o di consultazioni bilaterali, i

progetti contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi programmatici o strategici. I progetti sono diretti in modo efficace ed efficiente da responsabili di programmi (cfr. n. 6.6).

L'esempio del Nord Africa e del Medio Oriente: riconciliazione tra attori politici con posizioni religiose e ideologiche divergenti

In un progetto di riconciliazione in Nord Africa e in Medio Oriente, la DSU contribuisce a impostare in modo pacifico la transizione politica iniziata con le rivolte arabe. La sfida che intende superare il progetto è quella dello scontro, nella regione, tra attori politici di religioni e ideologie differenti. Spesso questi attori hanno idee divergenti sul significato di giustizia o sull'organizzazione della società. Partendo da concetti come cittadinanza, pluralismo o non esclusione, il progetto mira a raggiungere una concezione comune tra i vari attori e a stimolare iniziative di elaborazione pacifica dei conflitti. Gli *opinion leader* sono introdotti ai metodi e alla trasformazione dei conflitti, il che li aiuta a creare strutture proprie per portare avanti lo scontro politico con mezzi pacifici.

6.5.4 Consultazioni bilaterali e demarche

Gli incontri bilaterali con altri Stati e gli interventi diplomatici presso altri governi (le cosiddette demarche) sono uno strumento importante della politica estera svizzera e della politica in materia di sicurezza umana.

Incontri bilaterali in forma istituzionalizzata tra rappresentanti del governo svizzero e altri Stati selezionati hanno luogo di norma a ritmo annuale (*consultazioni* o *dialoghi*). Questi incontri, che sono sempre nell'interesse di entrambe le parti, possono essere dedicati esclusivamente ad aspetti della sicurezza umana (p. es. i dialoghi sui diritti umani) o includerli come parte di un ordine del giorno più corposo (p. es. le consultazioni politiche ad alto livello). In genere, la DSU conduce consultazioni specifiche con Paesi in cui intravede un grande potenziale per la promozione della sicurezza umana e una collaborazione suscita interesse reciproco. In tutte le altre consultazioni la DSU cerca, nei limiti del possibile, di affrontare temi legati alla sicurezza umana. Gli obiettivi degli incontri bilaterali sono lo scambio di opinioni, la creazione di fiducia e l'intesa reciproca. Spesso i dialoghi spianano il terreno ad attività comuni in organismi multilaterali o a progetti concreti volti a migliorare la sicurezza umana nel rispettivo Paese. Oltre agli incontri istituzionalizzati regolari, la Svizzera tiene anche incontri spontanei dedicati a un determinato tema o a una particolare occasione.

Le demarche sono interventi diplomatici unilaterali con cui la Svizzera comunica a un altro Stato la sua posizione su un determinato problema. Le demarche possono essere presentate oralmente o per iscritto, in forma pubblica o riservata. In genere, la Svizzera le utilizza per denunciare la violazione della sicurezza umana (p. es. violazione dei diritti umani) o esortare uno Stato a compiere una determinata azione (p. es. proteggere la popolazione civile) o a rinunciarvi (p. es. scontro armato).

Esempio: consultazioni sui diritti umani Svizzera-Nigeria

Dal 2011 a scadenza annuale tra la Svizzera, rappresentata dalla DSU, e la Nigeria si tengono consultazioni bilaterali dedicate ai diritti umani, alternativamente in Nigeria

e in Svizzera. Da un lato i colloqui servono a discutere della situazione dei diritti umani nei due Paesi in una cornice riservata. L'obiettivo è di scambiarsi esperienze concrete e cercare di migliorare la situazione. Tra i temi trattati figurano in particolare la pena di morte, le condizioni di detenzione o le violazioni dei diritti umani da parte delle forze di sicurezza, esacerbatesi in seguito al conflitto con Boko Haram. Dall'altro sono discussi aspetti della politica internazionale dei diritti umani ed esplorate possibili cooperazioni. Fondamentale è il ruolo svolto dal Consiglio dei diritti dell'uomo, dalla ratifica delle convenzioni sui diritti umani o dai principi volontari per la sicurezza e i diritti umani, elementi che mirano a prevenire le violazioni dei diritti umani nell'ambito dell'estrazione di materie prime. Durante le consultazioni sono avviati progetti concreti, come ad esempio un progetto volto a sostenere la formazione delle forze di polizia nigeriane in materia di diritti umani o un altro che consente lo scambio tra esperti dei due Paesi sull'impiego di armi da fuoco da parte delle forze di sicurezza. Assieme al partenariato in materia di migrazione e alle consultazioni politiche, anch'esse a scadenza annuale, le consultazioni sui diritti umani hanno contribuito ad approfondire e migliorare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e la Nigeria.

6.5.5 Dialoghi e processi multilaterali nonché iniziative diplomatiche

Al di là dell'impegno bilaterale in determinati Paesi, la DSU è attiva anche in *organismi multilaterali* e nella politica internazionale. Oltre a partecipare a discussioni e negoziati in organismi come il Consiglio dei diritti dell'uomo o l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, rappresentanti della DSU si impegnano anche per la creazione, la riforma, la governance e il buon funzionamento di piattaforme importanti, in cui sono affrontati problemi globali in materia di pace e sicurezza umana ed elaborate norme vincolanti. L'impegno multilaterale completa quello bilaterale. Crea buone condizioni quadro per la promozione di una pace durevole in loco, la protezione della popolazione civile in situazioni di crisi, il rispetto dei diritti umani nei singoli Paesi e la protezione sul terreno dei migranti in pericolo.

Uno strumento particolare sono le cosiddette *iniziative diplomatiche*. Le iniziative, lanciate dalla DSU in genere con Stati o organizzazioni partner selezionati, sono azioni internazionali concertate, pianificate strategicamente e impostate sul lungo periodo. L'obiettivo è di attirare l'attenzione su un determinato problema internazionale ed elaborare proposte di soluzione concrete. Accanto alla soluzione di problemi specifici, le iniziative diplomatiche della Svizzera le assicurano una maggior visibilità internazionale.

Esempio: iniziativa Nansen

Su iniziativa della DSU, nel 2012 la Svizzera ha avviato, assieme alla Norvegia, l'«iniziativa Nansen». L'iniziativa diplomatica mira a elaborare, nell'ambito di un processo partecipativo internazionale, un'agenda per la protezione delle persone costrette a fuggire all'estero a causa di catastrofi naturali o dei cambiamenti climatici. Attualmente queste persone non godono di una protezione sufficiente, non essendo né rifugiati secondo la Convenzione sui rifugiati né sfollati interni. L'agenda di protezione è stata elaborata in base ai risultati di cinque consultazioni regionali nelle regioni particolarmente colpite (Pacifico, America centrale, Corno d'Africa, Asia

meridionale, Sud-est asiatico) e adottata in occasione di una consultazione finale tenutasi a Ginevra nell'ottobre 2015. Nei prossimi anni, la DSU si adopererà attivamente, assieme agli attori internazionali rilevanti, per attuarla.

6.5.6 Messa a disposizione di competenze e sviluppo di capacità

Con il numero crescente di operazioni di pace delle Nazioni Unite e di organizzazioni regionali nonché l'ampliamento dei compiti civili e di polizia, negli ultimi anni il bisogno di competenze in materia di stabilizzazione, consolidamento della pace e ricostruzione è aumentato progressivamente. I mandati e le forme di intervento delle operazioni di pace sono diventati più ampi, complessi e variabili. Le autorità nazionali e i vari segmenti della popolazione civile sono sempre più coinvolti. Al tempo stesso si intensificano la collaborazione e il coordinamento tra organizzazioni internazionali e regionali nonché tra tutti gli attori in materia di mantenimento della pace, consolidamento della pace, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'elaborazione dei conflitti.

Dalla fine degli anni 1980, la Svizzera partecipa a misure civili internazionali di promozione della pace mettendo a disposizione le sue competenze. A tal fine la DSU mobilita, attraverso il proprio Pool di esperti per la promozione civile della pace, esperti che possono essere impiegati in operazioni di pace internazionali delle Nazioni Unite, dell'OSCE, dell'UE e di altre organizzazioni. In vista dei loro interventi, gli esperti frequentano corsi di formazione e aggiornamento per perfezionare le loro conoscenze e competenze. I corsi sono offerti dalla DSU in collaborazione con il DDPS e partner esterni.

La DSU intende rafforzare la collaborazione con organizzazioni internazionali e le loro operazioni di pace dedicate a temi e Paesi o regioni prioritari per la Svizzera (cfr. n. 6.4), a complemento delle attività bilaterali. Gli esperti sono destinati prioritariamente a *missioni di pace integrate* delle Nazioni Unite, dell'OSCE, dell'UE e di altre organizzazioni. Per aumentare l'effetto durevole di tali interventi, è rafforzato il dialogo con organizzazioni internazionali sul terreno e presso le sedi centrali nonché con altri Stati e singole autorità e sono presentate raccomandazioni di esperti. Accanto alle missioni di pace integrate, la DSU ha fissato altre quattro priorità in relazione all'invio di esperti a organizzazioni internazionali: sicurezza e giustizia, missioni civili di monitoraggio e osservazione delle elezioni, commissioni di inchiesta su violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nonché creazione di capacità locali e regionali.

Oltre alla partecipazione a *missioni di osservazione elettorale*, la DSU intende anche puntare maggiormente sull'invio di esperti in *missioni internazionali di monitoraggio*. Tra i compiti di queste missioni figurano, a seconda del mandato, l'osservazione di violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, il rispetto delle tregue e di altri accordi nonché la facilitazione e altre attività volte a creare fiducia.

Esempio: competenze svizzere per l'OSCE in Ucraina

La missione speciale di monitoraggio (Special Monitoring Mission, SMM) dell'OSCE in Ucraina è stata avviata alla fine di marzo 2014 con il consenso di tutti i 57 Stati membri dell'OSCE. Il compito principale è di raccogliere informazioni e

riferire sulla situazione in materia di sicurezza, ma si tratta soprattutto di rilevare eventuali violazioni dei principi e degli obblighi dell'OSCE. La SMM contribuisce quindi a disinnescare le tensioni e a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza. La Svizzera mette a disposizione delle SMM competenze specifiche con un contingente limitato per il momento a 16 persone, tra cui figurano anche il capo della missione, che svolge compiti gestionali e operativi e contribuisce, nell'est del Paese, ad attuare il mandato di monitoraggio nonché a negoziare tregue locali o corridoi umanitari per l'aiuto umanitario e l'evacuazione dei civili.

Sulla scia della creazione del Tribunale penale internazionale, la comunità internazionale ha intensificato gli sforzi volti a chiarire le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e a giudicare i responsabili. La DSU contribuirà a creare ulteriori competenze per *commissioni d'inchiesta* nonché a formare esperti specializzati e a impiegarli in commissioni d'inchiesta indipendenti. A tal fine, la DSU partecipa anche alla piattaforma internazionale *Justice Rapid Response (JRR)* con sede a Ginevra, che su richiesta di organizzazioni e tribunali internazionali nonché di Stati può offrire rapidamente esperti provenienti da tutte le regioni del mondo per commissioni d'inchiesta.

Allo scopo di *creare capacità locali e regionali* in Paesi che hanno attraversato un conflitto nonché capacità civili in stand-by presso organizzazioni regionali come l'Unione africana o la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), la DSU continuerà a collaborare con organizzazioni regionali nonché istituti di formazione e reclutamento in loco.

Per il nuovo periodo di credito una parte delle risorse destinate al Pool di esperti svizzero per la promozione della pace non è più chiesto in questo credito quadro, bensì nel preventivo globale del DFAE. Per preservare la flessibilità necessaria nell'impiego di esperti e rispondere il più rapidamente possibile ai bisogni straordinari, la DSU può procedere a trasferimenti tra il credito quadro e le spese per il Pool di esperti nel preventivo globale (cfr. n. 6.7).

6.5.7 Partenariati

Per raggiungere gli obiettivi della promozione della sicurezza umana, la DSU collabora con partner che condividono le sue idee. Quali partner entrano in considerazione i governi di altri Stati (p. es. la Germania), organizzazioni internazionali (p. es. l'ONU), istituzioni accademiche (p. es. il Politecnico di Zurigo) o ONG (p. es. swisspeace). A seconda dell'obiettivo, la collaborazione è ad hoc e a breve termine oppure strategica e a lungo termine. Da un lato le organizzazioni partner della Svizzera servono a moltiplicare le sue attività e a intensificare il suo influsso (effetto di moltiplicazione). Dall'altro i partner assumono compiti che la DSU non può o non vuole svolgere direttamente, come la ricerca (suddivisione del lavoro). Una particolare forma di collaborazione istituzionalizzata è il cosiddetto partenariato strategico. I partner strategici sono organizzazioni non statali particolarmente importanti per la Svizzera per via delle loro competenze o delle loro capacità specifiche, che per questo motivo sono sostenuti dalla Confederazione mediante un contributo finanziario di base. La collaborazione è definita in una strategia pluriennale e le aspettative reciproche sono stabilite in una convenzione sulle prestazioni. I partenariati strategi-

ci sono valutati periodicamente. A seconda del bisogno, sono conclusi o ne sono avviati di nuovi. Attualmente la DSU ha circa 15 partenariati strategici.

PILAC: un partenariato al servizio del diritto internazionale umanitario

I partenariati strategici tra la DSU e il *Program on International Law and Armed Conflict* dell'*Harvard Law School* (PILAC) mira a esaminare questioni giuridiche attuali legate ai conflitti armati e a metterle in discussione a livello internazionale. La Harvard Law School si dedica alla ricerca giuridica, mentre la DSU si adopera per la sua attuazione politica. I progetti di ricerca sono di rilevanza pratica per l'azione umanitaria sul terreno. Mirano ad esempio a stabilire quando termina un conflitto armato e fino a quando è applicabile il diritto internazionale umanitario – una questione non ancora chiarita dal punto di vista giuridico. Si tratta di un aspetto determinante tra l'altro per la protezione della popolazione civile. Un altro progetto si occupa della correlazione tra la lotta contro il terrorismo e l'azione umanitaria: qual è l'influsso diretto e indiretto delle misure di lotta contro l'estremismo violento sul lavoro degli operatori umanitari – ad esempio quando sono vietati i contatti con gruppi armati inclusi negli elenchi dei gruppi terroristi? Quali sono le ripercussioni di questi divieti per la popolazione civile bisognosa che vive in zone controllate da tali gruppi armati? Grazie al partenariato con il PILAC, la Svizzera gode di un accesso privilegiato a competenze eccellenti, che le permette di elaborare approcci umanitari innovativi e di partecipare alla discussione internazionale sulle sfide umanitarie attuali.

6.6 Misurazione dell'efficacia

La DSU provvede affinché le misure di promozione della sicurezza umana adottate siano efficaci. Da un lato la misurazione dell'efficacia mira a garantire che le risorse messe a disposizione siano impiegate in modo efficace ed efficiente e dall'altro serve quale strumento di gestione per verificare le ipotesi formulate su un determinato contesto, ad esempio una situazione di conflitto, analizzare criticamente le ipotesi di impatto e rivedere le analisi dei rischi allo scopo, se necessario, di riorientare strategie, progetti e misure. La DSU riferisce in merito all'efficacia delle sue misure ad esempio attraverso il rapporto annuale del Consiglio federale sulla politica estera. Gli indicatori definiti nell'ambito del nuovo modello di gestione (NMG) dell'Amministrazione federale saranno utilizzati nel contesto dei rapporti sullo stato delle finanze. La DSU valuta regolarmente le sue attività e su ampi interventi ordina valutazioni esterne.

I principali indicatori dell'efficacia delle misure di promozione della sicurezza umana sono costituiti dagli obiettivi di efficacia. Una misura è considerata efficace se fornisce un contributo tangibile al raggiungimento dello stato definito nell'obiettivo di efficacia. Una misura può quindi essere efficace anche se l'obiettivo non è raggiunto: il successo di processi sociali complessi non dipende infatti solo dalla Svizzera. Se ad esempio in un conflitto armato il proseguimento dei combattimenti è nell'interesse di attori esterni potenti, gli sforzi di mediazione in loco – pur ottenendo successi parziali – non riusciranno a risolvere pacificamente l'intero conflitto.

Gli strumenti della misurazione dell'efficacia aiutano la DSU a trarre insegnamenti dai successi e dagli insuccessi. La promozione della sicurezza umana, soprattutto in

contesti fragili, comporta dei rischi e spesso non si riesce a raggiungere lo stato auspicato. Proprio per questo motivo è importante che la DSU tragga insegnamenti dalle sue esperienze e perfezioni continuamente gli strumenti e i metodi di promozione della sicurezza umana assieme ai suoi partner. La misurazione dell'efficacia contribuisce a questo processo di apprendimento.

6.7 Risorse

6.7.1 Ripercussioni finanziarie e proposta

Secondo l'articolo 4 della legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo[78], le Camere federali stanziano i fondi necessari per le misure della Confederazione volte a promuovere la pace e la sicurezza umana sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Per proseguire le misure di promozione della pace e della sicurezza umana nel prossimo quadriennio, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare un credito quadro di 230 milioni di franchi per gli anni 2017–2020.

L'attribuzione delle risorse finanziarie della cooperazione internazionale ai vari crediti quadro è definita nella strategia del presente messaggio 2017–2020 (cfr. n. 1.11). Le risorse sono state iscritte nel Piano finanziario di legislatura 2017–2019.

Tabella 1

Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e proiezione per il 2020

Crediti a preventivo (in millioni di franchi, cifre arrotondate)		Preventivo	Piano finanziario				
		2016*	2017	2018	2019	2020**	Totale 17–20
Gestione civile dei conflitti e diritti umani	A2310.0556	52,8	54,9	56,2	58,8	59,9	229,8
Tasso di crescita medio annuale							3,2%

* Per garantire la comparabilità, gli importi del 2016 non tengono conto delle spese proprie chieste con il messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 nonché con il messaggio concernente la proroga e l'aumento del credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 (cfr. n. 6.7.3).
** Stima

78 RS **193.9**

6.7.2 Calcolo del credito quadro 2017–2020

Con lo stanziamento del credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana, il Parlamento autorizza il Consiglio federale ad assumere impegni finanziari per la realizzazione di progetti. I pagamenti risultanti dagli impegni assunti possono andare oltre il periodo del credito quadro.

Negli ultimi anni, i conflitti armati e le loro conseguenze negative hanno registrato un'impennata. L'impegno della Svizzera per la promozione della pace e della sicurezza umana è più che mai urgente, anche per attenuare le ripercussioni sulla Svizzera.

Per poter mantenere la flessibilità necessaria nell'ambito degli impieghi di esperti svizzeri e reagire più rapidamente alle situazioni di bisogno straordinarie, nel periodo 2017–2020 la DSU può procedere a trasferimenti tra il credito a preventivo per la gestione civile dei conflitti e i diritti umani e le spese per il Pool di esperti svizzero per la promozione civile della pace nel preventivo globale. Nel messaggio sul preventivo, annualmente il Consiglio federale proporrà al Parlamento una possibilità di trasferimento per i crediti a preventivo.

Siccome nell'ambito della promozione della pace e della sicurezza umana, gli impegni avvengono generalmente piuttosto a breve termine, gli impegni e i pagamenti sono ravvicinati nel tempo e divergono poco dal punto di vista dell'importo. In base al Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e alla proiezione per il 2020 per la gestione civile dei conflitti e i diritti umani, il volume di impegno del credito quadro ammonta quindi a 230 milioni di franchi.

Tabella 2

Panoramica degli impegni e dei versamenti

Crediti a preventivo (in milioni, cifre arrotondate)	Importo richiesto	Piano finanziario di legislatura 2017-2019 e proiezione per il 2020
Gestione civile dei conflitti e diritti dell'uomo	230	230

Allocazione delle risorse

In base alle esperienze del passato e alla nuova strategia descritta nel presente messaggio, il Consiglio federale prevede la seguente ripartizione tematica delle risorse:

Ripartizione indicativa delle risorse secondo il tema

Promozione della pace	60 %
Politica dei diritti umani	25 %
Politica umanitaria e politica migratoria esterna	15 %

Da un lato la DSU si impegna per la promozione della pace e della sicurezza umana in organismi multilaterali. Dall'altro opera direttamente in loco nelle regioni prioritarie descritte nel presente messaggio. Il Consiglio federale prevede la seguente ripartizione regionale delle risorse:

Ripartizione indicativa delle risorse secondo la regione

Africa subsahariana	30 %
Medio Oriente e Nord Africa	30 %
Area OSCE	20 %
Altri Paesi	20 %

6.7.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale e altre ripercussioni finanziarie

Il nuovo modello di gestione (NMG) dell'Amministrazione federale prevede la separazione dei crediti di sussidio dal preventivo globale, che copre le spese proprie dell'Amministrazione (personale, beni e servizi); questo principio si applica anche alla cooperazione internazionale. Di conseguenza, a partire dal 2017 le spese proprie saranno integrate nel preventivo globale del DFAE invece di chiederle con i crediti di impegno, come è avvenuto durante il periodo 2012–2016. Il Parlamento si pronuncerà annualmente sulle spese proprie attraverso il preventivo. Questo trasferimento non ha altre conseguenze finanziarie per la Confederazione. Il presente numero presenta tali spese per completezza e a titolo di informazione.

Nel periodo 2017–2020 si stima un totale delle spese proprie di circa 109 milioni di franchi. Di questi, circa 77 milioni di franchi sono destinati al personale: questo importo serve a finanziare il personale alla Centrale e gli esperti del Pool di esperti svizzero per la promozione civile della pace. Per promuovere la pace e la sicurezza umana, la DSU non interviene soltanto come donatore, ma elabora soluzioni assieme ad attori chiave. Un impegno di questo genere richiede personale nonché know-how tecnico e metodologico.

Durante il periodo del credito quadro, l'effettivo del personale alla Centrale dovrebbe restare stabile rispetto al 2016. Per quanto riguarda l'evoluzione dei salari e dei contributi del datore di lavoro, in futuro le spese per il personale seguiranno lo stesso andamento di quelle del resto della Confederazione. Decisioni politiche o eventi imprevisti possono tradursi in un incremento temporaneo del fabbisogno di personale e in un corrispondente aumento delle spese per il personale.

Oltre al personale alla Centrale, la Svizzera impiega esperti in organizzazioni e missioni internazionali (p. es. le missioni speciali di osservazione dell'OSCE in Ucraina). Con il Pool di esperti svizzero per la promozione civile della pace (PEP), la Svizzera dispone di un pool di specialisti di comprovata esperienza che prestano impieghi a breve, medio e lungo termine. Gli impieghi sono disciplinati dalla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo[79] e dall'ordinanza del 2 dicembre 2005 sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario[80]. La DSU si occupa di tutti gli aspetti della gestione del personale del PEP, come il reclutamento continuo, il perfezionamento adeguato e la pianificazione mirata degli impieghi. Secondo le istruzioni concernenti il NMG, i costi dei membri del PEP assunti con un contratto di lavoro della Confederazione sono inclusi nel preventivo globale (spese proprie per il personale). Per la durata del messaggio è previsto un importo di circa 46 milioni di franchi. Il lieve aumento riflette la crescita

[79] RS **193.9**
[80] RS **172.220.111.9**

della domanda di esperti del Pool di esperti svizzero per la promozione civile della pace in diverse zone calde all'estero.

I restanti 32 milioni di franchi sono destinati a coprire spese per beni e servizi e altre spese di esercizio. Questo importo comprende tutte le spese della Centrale e del PEP che non rientrano nelle spese di trasferimento né in quelle per il personale.

Tabella 3

Stima delle spese proprie durante il periodo 2017–2020

Milioni di franchi	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 17–20
Spese per il personale	18,6	18,8	19,0	19,2	19,4	76,4
di cui per il Pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace	*10,9*	*11,1*	*11,3*	*11,5*	*11,7*	*45,6*
Spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio	7,8	7,9	8,0	8.1	8,3	32,3
Totale spese proprie	**26,4**	*11,1*	*11,3*	*11,5*	*11,7*	*45,6*

7 Legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

7.1 Genesi del progetto

7.1.1 Situazione iniziale

7.1.1.1 Base legale della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

La Svizzera coopera con gli Stati dell'Europa dell'Est dall'inizio degli anni '90. I crediti quadro approvati da allora dal Parlamento per l'aiuto alla transizione ammontano complessivamente a 5,595 miliardi di franchi. Inizialmente, la cooperazione alla transizione si basava su un decreto federale, approvato dal Parlamento nel 1995 e valido per un periodo di dieci anni. Al decreto ha fatto seguito la legge federale del 24 marzo 2006[81] sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, adottata dalle Camere federali e in seguito approvata dal Popolo alla fine del 2006. Entrata in vigore il 1° giugno 2007, sempre per un periodo di dieci anni, scadrà il 31 maggio 2017. Questa legge istituisce anche la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata (contributo all'allargamento).

La Svizzera intende continuare a cooperare con gli Stati dell'Europa dell'Est e contribuire ancora a creare prospettive di sviluppo positive e condizioni favorevoli

81 RS **974.1**

alla stabilità e alla pace in Europa, nel Caucaso meridionale e in Asia centrale. Per disporre di una base legale su cui fondare il proseguimento dell'attuale cooperazione, occorre adottare un nuovo atto normativo che rinnovi la validità della vigente legge dopo la scadenza prevista. La nuova legge Est fornirà la base legale per il contributo della Svizzera all'allargamento, lasciando comunque impregiudicata la decisione in merito all'eventuale rinnovo del contributo. Il Consiglio federale presenterà al Parlamento una proposta in merito al rinnovo del contributo all'allargamento soltanto nel contesto delle relazioni complessive con l'UE e a condizione che tali relazioni evolvano in maniera positiva.

7.1.1.2 Bilancio della transizione 25 anni dopo la caduta del Muro di Berlino

25 anni fa, la caduta del Muro di Berlino segnava una svolta epocale nella storia dell'Europa e del mondo. Spinti dal loro desiderio di libertà e di un maggiore benessere, milioni di cittadini dei Paesi dell'Europa orientale spianavano le barriere ereditate dalla guerra fredda e destituivano i regimi basati sul monopolio di un unico partito e sull'economia pianificata. Nei due anni successivi, in seguito al crollo dell'Unione sovietica e alla conseguente creazione della Federazione di Russia, 14 nuove nazioni conquistarono l'indipendenza. Dallo smembramento della Repubblica socialista federale di Jugoslavia nacquero sei nuovi Stati. Gli ex Paesi socialisti dell'Europa dell'Est, del Caucaso e dell'Asia centrale imboccarono, insieme alla Russia, il lungo cammino della transizione verso un sistema democratico pluralista e verso l'economia di mercato. Per una larga maggioranza delle popolazioni di quelle regioni, la transizione ha apportato, al costo di un considerevole sforzo di adattamento, il beneficio delle libertà individuali e un sensibile miglioramento del livello di vita. In un primo tempo, tuttavia, l'impatto sociale della transizione è stato profondo, poiché si è passati da un sistema in cui il posto di lavoro era garantito a tutti a una situazione di concorrenza che ha provocato il fallimento di molte imprese poco produttive o inadatte al mercato. È innegabile quindi che alcune categorie sociali, in particolare i pensionati, abbiano sofferto di una contrazione del reddito e del benessere a causa dell'erosione delle pensioni e di altre prestazioni sociali.

Il cammino verso l'economia di mercato e la democrazia è progredito a ritmi diversi. Anzitutto, gli Stati dell'Europa dell'Est non partivano tutti dallo stesso livello. Inoltre, i programmi di riforma sono stati applicati a ritmi molto vari: alcuni Stati hanno optato per un brusco cambiamento, mentre altri hanno preferito un approccio graduale che talvolta sfiorava l'immobilismo. Infine, Croazia, Bosnia, Serbia, Kosovo, Ucraina, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Caucaso settentrionale e Tagikistan sono stati devastati da conflitti armati interni o con i Paesi confinanti, sottraendo ingenti risorse umane e finanziarie e tempo prezioso al processo di transizione. L'insieme di questi fattori spiega il crescente divario che separa i vari gruppi di Paesi in transizione, sia sul piano delle riforme economiche sia su quello del progresso verso una società pluralista e democratica.

I Paesi in questione possono essere suddivisi in tre categorie:

gli undici Stati dell'Europa centrale e dell'Est che sono membri dell'Unione europea nel 2004 (Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia), nel 2007 (Bulgaria e Romania) e nel 2013 (Croazia) hanno adottato rapidamente i meccanismi dell'economia di mercato e della democrazia

parlamentare. La prospettiva dell'integrazione nell'UE ha rappresentato un potente incentivo per l'avvio di riforme radicali dirette alla creazione e al consolidamento di istituzioni sostenibili che garantiscano concorrenza, trasparenza, Stato di diritto ed equa partecipazione della popolazione ai benefici della crescita. I programmi di aiuto dell'Unione europea e di altri donatori, tra i quali la Svizzera, hanno svolto un ruolo ausiliario cruciale, sul piano finanziario come su quello dell'assistenza tecnica. Siccome la transizione è ormai sostanzialmente ultimata, il sostegno della Svizzera si è trasformato in *contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali*[82];

i Paesi dell'Europa del Sud-Est che non sono membri dell'UE (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro e Serbia) risentono ancora del decennio di ritardo accumulato a causa dei devastanti conflitti che hanno lacerato l'ex Jugoslavia tra il 1991 e il 1999. Per questa regione, le questioni di governance in senso lato sono una delle principali sfide: consolidamento dello Stato di diritto, gestione delle collettività decentralizzate, diritti delle minoranze, lotta contro la corruzione. Per riuscire a creare nuovi posti di lavoro, un fattore cruciale per contenere l'emigrazione, questi Paesi devono migliorare il clima di investimento e la produttività delle imprese, rafforzare il sistema finanziario e conquistare nuovi mercati. Il miglioramento dei servizi pubblici è un'altra rivendicazione prioritaria della popolazione. Il processo di avvicinamento all'Unione europea svolge un ruolo trainante nell'adozione e attuazione delle riforme;

le ex Repubbliche sovietiche dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale formano un gruppo composito, poiché comprendono sia Paesi ricchi di giacimenti di petrolio e gas (Azerbaigian, Kazakstan), sia piccole nazioni montuose ed enclavi che accusano ritardi sia a livello di sviluppo sia a livello di transizione (Kirghizistan e Tagikistan). In questa regione perdurano numerosi conflitti e anche tensioni latenti tra gruppi etnici e tra Paesi dell'Asia centrale riguardo alla spartizione delle acque, alla definizione dei confini e all'accesso alle risorse. La privatizzazione delle imprese di Stato è stata condotta in modo poco trasparente. Essa ha permesso a un numero limitato di individui, spesso dirigenti del precedente regime, di acquisire a basso prezzo fabbriche, terreni, miniere, pozzi petroliferi e altre strutture formando una piccola classe di oligarchi che mantiene un ruolo politico ed economico dominante. Questi gruppi di interesse sono riusciti a bloccare l'approfondimento delle riforme che avrebbero permesso di instaurare un clima di concorrenza e dei meccanismi e delle istituzioni che assicurano la trasparenza e il corretto funzionamento dei mercati. Anche sul piano politico, la transizione è rimasta incompleta: quasi totale la mancanza di forze di opposizione per equilibrare il ruolo dominante del governo, violazioni delle libertà individuali, corruzione e mancanza di indipendenza del potere giudiziario così come processi elettorali non trasparenti. In Ucraina, Georgia e Kirghizistan, questa situazione ha spinto la popolazione a protestare e a far cadere il regime al potere.

82 Secondo i criteri definiti dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali non può essere contabilizzato come aiuto pubblico allo sviluppo. Occorre sottolineare che il contributo della Svizzera all'allargamento è stato concesso, in virtù della vigente legge federale Est, non soltanto ai Paesi menzionati dell'Europa centrale e dell'Est, ma anche a Cipro e Malta, dopo la loro adesione all'UE nel 2004.

7.1.1.3 Sfide ancora aperte della transizione

L'esperienza maturata negli ultimi 25 anni prova che il concetto di transizione non può essere inteso soltanto come introduzione di meccanismi di mercato e processi elettorali. In realtà, le popolazioni coinvolte sono state chiamate a un vero e proprio cambiamento del sistema di valori e di comportamento, per passare da un sistema in cui lo Stato prendeva tutte le decisioni e garantiva il minimo vitale a una società in cui gli individui devono dimostrare spirito di iniziativa. Il tempo e lo sforzo occorrenti per creare le istituzioni necessarie a sostenere e regolamentare un'economia sociale di mercato sono stati sottovalutati. Infine, le forze di mercato non possono avere libero gioco senza ricreare i meccanismi di solidarietà sociale (fondi pensione, assicurazioni malattia e contro la disoccupazione, sostegno alle regioni svantaggiate) caduti nel dimenticatoio con la fine dell'era socialista. Come illustrato al numero 6.1.2, i Paesi beneficiari dell'aiuto svizzero alla transizione, vale a dire quelli che figurano nelle ultime due categorie menzionate, devono ancora affrontare, ognuno secondo il livello raggiunto, le sfide seguenti:

- consolidare le istituzioni che sostengono un'economia sociale di mercato;
- migliorare il clima imprenditoriale e le regole di funzionamento dei mercati;
- migliorare la governance;
- contenere la corruzione tuttora endemica;
- migliorare il rispetto dei diritti umani;
- risolvere i conflitti interstatali, inclusi i conflitti congelati;
- attenuare le tensioni interetniche e garantire i diritti delle minoranze;
- promuovere la coesione sociale e l'inclusione;
- sviluppare gli scambi tra Paesi vicini e promuovere l'integrazione a livello regionale e nell'economia mondiale;
- provvedere al recupero e alla tutela dell'ambiente e migliorare la gestione dei beni pubblici globali.

7.1.1.4 Aiuto svizzero alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est: retrospettiva

Dal 1989, il Parlamento ha stanziato cinque crediti quadro consecutivi per un totale di 5,595 miliardi di franchi per l'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est. Il più recente riguarda il periodo di impegno 2013–2016. Il presente messaggio presenta al numero 5 informazioni dettagliate sugli assi operativi e tematici prioritari della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est a favore della transizione nel periodo di impegno 2017–2020. Un esauriente rapporto sull'uso dei crediti quadro 2013–2016, nel quale sono illustrati i progressi compiuti nei Paesi in transizione grazie al sostegno della Svizzera, è stato pubblicato in un documento della DSC intitolato «La coopération internationale de la DDC 2013–2016» e in uno della SECO intitolato «Le SECO fait le bilan». Il contenuto di queste pubblicazioni è riassunto nell'allegato A del presente messaggio.

Come emerge dal citato rapporto, l'aiuto svizzero alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale ha raggiunto traguardi significativi. I progetti, realizzati insieme a partner nazionali e nel quadro delle politiche e priorità tracciate dai Paesi beneficiari, non sono stati risparmiati né dagli imponderabili della vita politica né dai sobbalzi del processo di transizione,

caratterizzato non certo dalla linearità quanto piuttosto da improvvisi progressi e involuzioni. Come altre organizzazioni di aiuto, nei primi anni del programma anche le autorità svizzere responsabili della cooperazione hanno indubbiamente sottovalutato sia il bisogno di sostegno delle istituzioni partner sia gli imperativi della coesione sociale. In seguito i progetti sono stati opportunamente adeguati. I Paesi beneficiari apprezzano la professionalità della cooperazione svizzera, incentrata sui risultati, e si sono conformati alle elevate esigenze poste dalla Svizzera in materia di aggiudicazione degli appalti e di rendiconti. Uno strumentario che consente di combinare interventi a tutti i livelli (dalla politica macroeconomica al livello delle imprese o delle piccole comunità) permette di adattarsi ai vari bisogni dei partner. Le attività della DSC e della SECO sono complementari e si svolgono nel quadro di strategie di cooperazione formulate congiuntamente e in modo specifico per ogni Paese. Gli uffici di cooperazione svizzeri presenti in loco assicurano il monitoraggio continuo dell'attuazione dei progetti e forniscono un utile canale di comunicazione con le entità partner. Sono stati istituiti o potenziati partenariati proficui con le varie istituzioni con cui la Svizzera collabora: ministeri e amministrazioni pubbliche nazionali e decentralizzate nei Paesi beneficiari, organizzazioni della società civile, organizzazioni multilaterali quali la Banca mondiale, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, l'OSCE e altri Paesi e organismi donatori, tra cui l'UE. Il programma ha inoltre coinvolto attori svizzeri, ad esempio altri uffici federali (UFAM, SEM), alcuni Cantoni e Comuni, atenei e alte scuole e alcune ONG svizzere.

7.1.1.5 Contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata

Con lapprovazione della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est nel novembre 2006, il popolo sovrano ha deciso che la Svizzera deve contribuire in modo autonomo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata. Con questo contributo, la Svizzera protrae il sostegno fornito agli ex Paesi socialisti dell'Europa centrale dopo il loro ingresso nell'UE e riconosce che l'allargamento dell'UE rappresenta per l'Europa un importante fattore di sicurezza, stabilità e prosperità. La maggiore sicurezza e stabilità del contesto e l'accesso al mercato interno allargato dell'UE, che derivano da questo contributo, collimano con gli interessi cardinali della politica estera e della politica estera economica della Svizzera. Contribuendo all'allargamento, la Svizzera aggiunge la propria tessera a una rapida integrazione dei nuovi Paesi membri nell'Unione europea, rafforzando al tempo stesso le sue relazioni bilaterali con l'UE e gli Stati partner.

I messaggi del Consiglio federale del 15 dicembre 2006, del 5 giugno 2009 e del 28 maggio 2014 concernenti il contributo della Svizzera a favore della Bulgaria, della Romania e della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata descrivono in dettaglio gli obiettivi, le linee d'azione prioritarie e i metodi d'intervento del contributo. La pubblicazione congiunta della DSC e della SECO del settembre 2012, intitolata «Il contributo svizzero all'allargamento»,

traccia un bilancio intermedio al termine del periodo d'impegno a favore dei dieci Paesi che hanno aderito all'Unione europea nel 2004.[83]

7.1.2 Dispositivo proposto

7.1.2.1 Prosecuzione dell'aiuto alla transizione: interesse della Svizzera e obiettivi

Come dimostrano i disordini scoppiati in numerosi Stati dell'Europa dell'Est, un processo di transizione incompiuto è un fattore di rischio. Il sostegno fornito al consolidamento della democrazia e di un'economia di libero mercato contribuisce a garantire la sicurezza in Europa e nelle regioni limitrofe, sicurezza che per la Svizzera è di vitale interesse. Il cambiamento politico deve avvenire per quanto possibile attraverso meccanismi costituzionali, alle urne piuttosto che sulle barricate, ma ciò può avvenire soltanto se è garantito un livello minimo di democrazia. La criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e la tratta di esseri umani che dilagano in tutta Europa hanno spesso le loro basi in Paesi e territori nei quali i diritti fondamentali sono calpestati. *La promozione dello Stato di diritto nei Paesi in transizione costituisce dunque un elemento integrante della politica svizzera in materia di sicurezza*.

La Svizzera, Paese profondamente connesso all'Europa e al mondo, contribuisce alla riduzione della povertà e delle diseguaglianze, che sono fonti di tensione, e collabora con i suoi partner della comunità internazionale nella ricerca di soluzioni ai problemi di portata planetaria. Con il suo aiuto alla transizione, così come con il suo impegno nell'ambito dell'OSCE e di altre forme di cooperazione internazionale, la Confederazione agisce conformemente all'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale che affida alla politica estera, compresa la politica di sviluppo, il compito di contribuire «ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, 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». *L'aiuto alla transizione proietta l'immagine positiva di una Svizzera solidale e costruttiva.*

Alcuni Paesi beneficiari dell'aiuto alla transizione sono situati nel cuore delsud-est Europa, a poche centinaia di chilometri dalle frontiere svizzere. Molti di essi sono il punto di origine di importanti flussi migratori verso la Svizzera. Sostenendo la creazione di posti di lavoro, attraverso il miglioramento delle condizioni quadro ma anche tramite un sostegno diretto alle piccole e medie imprese e il miglioramento delle infrastrutture e dell'accesso ai servizi nei Paesi d'origine, *l'aiuto alla transizione contribuisce a ridurre i flussi migratori e si integra pertanto nella politica migratoria della Svizzera.*

Le relazioni economiche tra la Svizzera e gli Stati dell'Europa dell'Est sono significative e possiedono un potenziale di sviluppo. Molti di questi Stati sono produttori o zone di transito dell'energia importata dalla Svizzera. Il contributo al miglioramento delle condizioni economiche di questi Paesi e dell'imprenditorialità sviluppa i mercati di esportazione per i beni e i servizi svizzeri e crea opportunità di investimento. Le imprese e gli uffici tecnici coinvolti nell'esecuzione di progetti per l'aiuto alla

[83] Cfr. anche «Il contributo svizzero all'allargamento Bilancio intermedio al termine del periodo di impegno con Bulgaria e Romania 2009–2014», pubblicato congiuntamente dalla DSC e dalla SECO.

transizione hanno la possibilità di dare prova dell'eccellenza svizzera e accedere così a nuove opportunità. L'aiuto alla transizione rafforza *la politica economica esterna della Svizzera*.

Infine, molti degli Stati dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale fanno parte dei g*ruppi di voto guidati dalla Svizzera nelle istituzioni finanziarie multilaterali*. Essi permettono dunque alla Svizzera di essere presente in importanti organi della governance mondiale quali consigli d'amministrazione, consigli esecutivi ed altri organi del FMI, della Banca mondiale e della BERS. Il fatto che la Svizzera formi dei gruppi di voto con questi Paesi si traduce in una certa responsabilità nei loro confronti. L'aiuto alla transizione che la maggior parte di questi Paesi ha ricevuto dalla Confederazione è stato uno dei fattori che li hanno spinti a unirsi al gruppo di voto della Svizzera. L'appartenenza agli stessi gruppi di voto facilita l'accesso ai ranghi più elevati delle sfere governative di questi Paesi, a tutto vantaggio dell'applicazione dei programmi bilaterali.

Attraverso la cooperazione con l'Europa dell'Est, la Svizzera vuole contribuire a consolidare la stabilità e la pace in Europa, per creare prospettive di sviluppo positive e condizioni propizie al commercio e agli investimenti. Proseguendo l'aiuto, la Svizzera intende conferire al processo di trasformazione un nuovo impulso che lo renda più *resiliente e inclusivo*. Sia per i conflitti passati e presenti, sia perché potenti gruppi di interesse si sono arrogati a proprio vantaggio la maggior parte dei benefici dell'apertura economica, sia come conseguenza della congiuntura economica internazionale negativa, la transizione manifesta segnali di rallentamento. Si avverte un atteggiamento di stanchezza nei confronti delle riforme, nel quale talvolta si intravede una nostalgia per il passato socialista di cui la gente ha dimenticato troppo presto le derive e le privazioni. Gli sforzi devono quindi puntare sul carattere inclusivo della transizione, affinché essa abbracci tutte le fasce della popolazione e tutte le regioni, evitando che alcune di esse rimangano ai margini del processo. Questo obiettivo è uno dei fattori cruciali per assicurarne la resilienza e la sostenibilità. L'altro aspetto cruciale è la solidità delle istituzioni che sostengono un sistema democratico e un'economia di libero mercato.

Le priorità operative desunte da quest'obiettivo generale sono illustrate nei messaggi concernenti i crediti quadro. Come esposto al numero 6.3 del presente messaggio, per il quadriennio 2017-2021 esse si articolano su quattro campi d'intervento e quattro temi trasversali:

- governance;
- sviluppo del settore privato;
- acqua ed energia;
- sanità.

I temi trasversali sono la parità dei sessi, il buon governo, i fenomeni migratori e lo sviluppo, nonché la prevenzione dei conflitti e il maggiore rispetto dei diritti umani.

7.1.2.2 Proposta di rinnovo della base legale per l'aiuto alla transizione e il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata

Come esposto al numero 7.1.1.1, il legislatore ha limitato la validità della LF Est, entrata in vigore il 1° giugno 2007, a dieci anni. Al numero 1.2 del messaggio del 31 marzo 2004 concernente la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est[84], il Consiglio federale evidenzia che la transizione è un compito di lungo respiro: «Si può affermare che la transizione si protrarrà ancora a lungo e che è necessario continuare a sostenerla. La cooperazione con i Paesi dell'Est rimarrà a lungo un elemento chiave delle nostre relazioni estere». Il Consiglio federale ha proposto di limitare a dieci anni la validità della legge non perché credeva che l'obiettivo della transizione sarebbe stato raggiunto in un periodo così breve, ma perché riteneva che trascorso tale periodo sarebbe stato «necessario rivalutare la situazione», dati i ritmi molto diversi dei progressi compiuti dalla transizione nelle varie regioni. In effetti, gli Stati dell'Europa dell'Est entrati a far parte dell'UE hanno, chi più chi meno, completato il processo di transizione, sicché il sostegno della Svizzera a favore di questi Paesi ha spostato il proprio baricentro dalla transizione all'attenuazione delle disparità economiche e sociali. La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'ex Unione sovietica si concentra ormai sui Paesi extracomunitari dell'Europa sudorientale, la Moldavia, l'Ucraina, il Caucaso meridionale e l'Asia centrale.

Dal 2007 a questa parte, lungo il corso della sua attuazione, la LF Est si è dimostrata un utile strumento per guidare e organizzare le attività della Confederazione nel campo dell'aiuto alla transizione. Pur fissando con chiarezza obiettivi e priorità, essa/questa legge ???ha comunque concesso il margine di manovra necessario che ha consentito di adeguare le modalità di attuazione in funzione dei bisogni. Gli obiettivi definiti all'articolo 2 della legge e i principi enunciati al suo articolo 3 sono ancora pienamente validi e vengono ripresi nel disegno di nuova LF Est, come evidenzia il confronto tra questi due articoli e l'inventario delle sfide restanti della transizione, stilato al numero 7.1.1.3 del presente messaggio.

Il Consiglio federale propone pertanto l'adozione di una nuova legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est di tenore molto simile alla legge precedente del 2007. Inoltre, in virtù del principio dell'unità della materia, ha deciso di pronunciarsi sul disegno di nuova LF Est in concomitanza con il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020. Considerata l'agenda delle Camere federali, se dovesse essere indetto il referendum sulla base legale della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, la decisione del Popolo interverrebbe dopo lo spirare del periodo di validità della vigente LF Est. Non essendo possibile prorogare una legge che non è più in vigore, il Consiglio federale propone al Parlamento di adottare una nuova legge simile a quella del 2007 e valida sino alla fine del 2024; tale scadenza coincide con la fine del periodo d'impegno dei due crediti quadro per la prosecuzione dell'aiuto alla transizione, i quali, posto che siano approvati dalle Camere federali, subentreranno al credito quadro di 1,125 miliardi di franchi stanziato per il periodo 2013-2016.

84 FF **2004** 1705

La nuova LF Est fornirà una nuova base legale su cui fondare il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata fino alla fine del 2024. Il rinnovo della base legale non condiziona tuttavia la decisione circa la concessione di un eventuale futuro contributo ai nuovi Stati membri dell'UE. Per il Consiglio federale, il rinnovo di questo contributo autonomo della Svizzera può essere deciso soltanto alla luce dell'evoluzione delle relazioni complessive della Svizzeracon l'UE. In tal senso, il successo dei negoziati in atto per il consolidamento e il rinnovo della via bilaterale, auspicato dal Consiglio federale anche in punto alla questione della libera circolazione delle persone, rappresenta un fattore decisivo. Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento una proposta sul rinnovo del contributo soltanto nel contesto delle relazioni complessive con l'UE e posto che queste relazioni evolvano favorevolmente. L'eventuale soluzione negoziata con l'UE per il consolidamento e il rinnovo della via bilaterale sarebbe soggetta a referendum.

L'evoluzione osservata nell'ultimo decennio suggerisce che dopo il 2024 l'aiuto ai Paesi in transizione si concentrerà sugli Stati che si trovano nel plotone di coda, ossia sui Paesi ancora in via di sviluppo, nei quali le difficoltà connesse alla trasformazione economica e politica risultano aggravati da gravi problemi di indigenza, da carenze infrastrutturali e dalla fragilità sociale e istituzionale. La differenza considerevole che 20 anni fa caratterizzava gli strumenti d'intervento e gli approcci applicati ai Paesi delle regioni meridionali (Paesi in via di sviluppo) e a quelli delle regioni orientali (Paesi in transizione) si è assottigliata nel corso degli anni. Considerata questa convergenza, il Consiglio federale propone di assoggettare l'aiuto alla transizione dopo il 2024, per i Paesi potenzialmente beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo secondo i criteri dell'OCSE, alla legge federale del 19 marzo 1976[85] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Detta legge è infatti formulata in modo sufficientemente ampio per fungere da base legale all'aiuto a favore degli Stati dell'Europa dell'Est.

Il Consiglio federale riconosce che il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata non rientra nell'aiuto pubblico allo sviluppo secondo la definizione del CAS dell'OCSE. Pertanto, non potrebbe essere accordato sulla base della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Di conseguenza, il contributo all'allargamento continuerà a basarsi su una base legale di durata limitata.

7.1.3 Procedura di consultazione

Il 17 dicembre 2014 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul prolungamento della validità della legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che si è conclusa il 31 marzo 2015. Il Consiglio federale ha invitato alla consultazione i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le organizzazioni non governative attive nell'ambito della politica di sviluppo.

La larga maggioranza dei partecipanti alla consultazione, e in particolare tutti i Cantoni che si sono espressi, è favorevole al prolungamento della validità della

85 RS **974.0**

LF Est fino al 2024 e approva la data limite fissata alla fine del 2024[86]. Soltanto un partito di governo e un'associazione mantello disapprovano il prolungamento dell'aiuto alla transizione nella forma proposta. Il contributo all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata solleva invece maggiori discussioni. Tutti i Cantoni che si sono espressi sostengono la proposta mentre alcuni partecipanti (due partiti di governo e alcune ONG) si dichiarano favorevoli alla creazione di una base legale distinta in caso di rinnovo del contributo oppure chiedono di inserire la decisione al riguardo nel contesto delle relazioni complessive tra la Svizzera e l'UE.

Il Consiglio federale ritiene che la LF Est nella sua versione attuale, sostenuta dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione, abbia dato buone prove e pertanto non ha modificato la propria posizione, tanto più che il rinnovo della base legale non condiziona la decisione circa l'effettiva concessione di un eventuale futuro contributo ai nuovi Stati membri dell'UE. Secondo il Consiglio federale, la decisione in merito al rinnovo del contributo autonomo della Svizzera potrà essere presa soltanto alla luce dell'evoluzione delle relazioni complessive con l'UE e posto che tale evoluzione si riveli positiva (cfr. n. 7.1.2.2).

Quanto al proseguimento dell'aiuto alla transizione dopo il 2024 sulla base della sulla base della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, la maggioranza dei partecipanti appoggia la proposta del Governo, ma quattro Cantoni e un partito politico ritengono che la decisione sia prematura e che converrebbe piuttosto fare il punto a tempo opportuno. Per il Consiglio federale, l'idea di sottoporre l'aiuto alla transizione a detta legge a partire da giugno 2017 non sarebbe conforme alla volontà del legislatore. Nel 2006, quest'ultimo ha deciso di basare la politica di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est su una legge specifica e di limitare la validità di questa legge a 10 anni per poter stilare un bilancio alla fine di tale periodo; all'epoca, la possibilità di cambiare base legale a tale scadenza non era stata evocata. Ora si propone al Parlamento di rinunciare, dal 2025 in poi, al carattere specifico di questa cooperazione conferendole un carattere permanente; tale proposta poggia sulla convergenza delle sfide che dopo il 2024 si porranno ai Paesi in transizione che beneficeranno ancora dell'aiuto svizzero e ai Paesi in via di sviluppo.

7.1.4 Comparazione con il diritto estero, in particolare con il diritto europeo

Il disegno di nuova LF Est non ha alcun rapporto con il diritto europeo o con altre legislazioni estere. L'orientamento e gli obiettivi del disegno di legge corrispondono alla volontà dei Paesi europei, e di altri partner della comunità internazionale, di sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati dell'Europa dell'Est per condurre a buon fine il loro processo di transizione economica, politica e sociale.

86 Il rapporto sui risultati della consultazione è pubblicato nel sito Internet della Cancelleria federale: https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2640/Cooperation-Europe-de-l-Est_Rapport-resultats_fr.pdf ((IT: http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37752.pdf oppure https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/berichte_botschaften/Bericht-BG-Ost_20150624_de.pdf - non ho trovato il rapporto in ital nel sito della CaF))

7.1.5 Attuazione

Il Consiglio federale è incaricato di attuare la LF Est sulla base di crediti quadro approvati dal Parlamento. Se necessario, si premurerà di aggiornare la vigente ordinanza dell'8 maggio 1992[87] concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sulla base della nuova legge proposta con il presente messaggio.

7.2 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Oggetto

Cpv.1

La Confederazione *è* incaricata di adottare provvedimenti atti a sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est negli sforzi da essi compiuti per l'attuazione e il consolidamento della democrazia, la transizione verso l'economia di mercato e il consolidamento delle loro politiche sociali. L'assegnazione del mandato alla Confederazione non esclude che Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche o private partecipino alla cooperazione con l'Europa dell'Est.

Cpv. 2

L'espressione sintetica «Stati dell'Europa dell'Est» si riferisce ai Paesi in transizione che non sono membri dell'Unione europea. Si tratta dei Paesi che sino al 1991 appartenevano all'URSS o alla Repubblica federale di Jugoslavia e inoltre dell'Albania. Questi Paesi, che occupano l'area che si estende dalle coste dell'Adriatico fino all'Asia centrale, passando dall'Europa orientale e dal Caucaso, sono accomunati dal fatto di aver conosciuto regimi autoritari a partito unico e un'economia centralmente pianificata. Come accennato al numero 7.1.1.1, dal 1991 in poi si sono impegnati, ciascuno secondo il proprio ritmo, in un processo di transizione politica, economica e sociale destinato a condurli verso una democrazia pluralista e un'economia sociale di mercato. Considerate le sfide restanti che questi Paesi devono ancora affrontare sul piano della transizione (cfr. n. 7.1.1.2), la cooperazione nei loro confronti deve essere focalizzata in modo particolare sul concetto di transizione verso la libertà imprenditoriale e il libero mercato e da un sistema politico totalitario verso un sistema democratico e uno Stato di diritto. Contrariamente ai Paesi beneficiari del contributo all'allargamento in considerazione della loro appartenenza all'UE, i Paesi beneficiari dell'aiuto svizzero alla transizione potrebbero rientrare tra i beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo secondo i criteri dell'OCSE[88],

Il *termine* «Stati» non esclude la cooperazione della Confederazione con istituzioni pubbliche di livello subnazionale (ad es. distretti o Comuni), università, centri di ricerca e di formazione, organizzazioni internazionali oppure organizzazioni di diritto privato quali ONG, associazioni di rappresentanza o imprese private.

Cpv. 3

87 RS **974.11**

88 Si tratta dei seguenti Paesi: Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Moldavia, Uzbekistan (in quanto partecipante a un programma regionale per l'uso razionale delle risorse idriche), Repubblica del Kirghizistan, Serbia, Tagikistan e Ucraina.

Come la LF Est del 2007, la nuova legge fornirà la base legale per il contributo della Svizzera all'attenuazione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargatae sarà valida sino alla fine del 2024, senza tuttavia condizionare la decisione relativa al rinnovo del contributo (cfr. n. 7.1.2.2). Per garantire la parità di trattamento tra tutti i Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 nell'ambito dell'allargamento di quest'ultima, il capoverso 3 prevede la possibilità per la Confederazione di sostenere anche Cipro e Malta, che non rientrano tra gli Stati dell'Europa dell'Est secondo la definizione di cui al capoverso 2.

Art. 2 Obiettivi

La cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est persegue due obiettivi.

Il primo obiettivo, di natura politica, si riferisce al promovimento e al rafforzamento dello Stato di diritto. L'estesa agenda che ricade sotto questo obiettivo abbraccia il promovimento dei diritti dell'uomo, inclusi i diritti delle minoranze e la parità di trattamento tra donna e uomo, il promovimento della governance del buon governo e dei meccanismi di responsabilità, la separazione dei poteri e il rispetto delle libertà individuali. L'obiettivo consiste nel favorire il pluralismo, la comparsa e il consolidamento della società civile e il regolare ricorso a libere elezioni a scrutinio segreto che offrano ai cittadini reali alternative. L'esperienza maturata in un quarto di secolo di transizione evidenzia l'importanza di un rafforzamento delle istituzioni che favoriscono l'esistenza di un regime democratico, ossia di un sistema giudiziario indipendente e imparziale, di un apparato amministrativo efficace e trasparente, di un parlamento rappresentativo che eserciti pienamente la sua funzione legislativa e di contrappeso e controllo nei confronti del potere esecutivo.

Il secondo obiettivo gravita attorno al concetto di sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. La transizione verso l'economia di mercato può avere un duraturo successo soltanto se i benefici della crescita sono ripartiti equamente e se lo sviluppo economico non avviene a discapito dell'ambiente. L'aiuto alla transizione punta a migliorare le condizioni quadro che consentono la nascita di piccole e medie imprese, l'afflusso di investimenti, l'apertura dei mercati e l'integrazione nel sistema commerciale europeo e mondiale. Esso è inteso a sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nello sforzo di recuperare il ritardo che li affligge sul piano infrastrutturale gettando le basi di un finanziamento sostenibile del loro consolidamento e della loro crescita. La creazione di impieghi generatori di reddito e l'aumento del benessere, anche attraverso il miglioramento dei servizi pubblici, sono fattori cruciali se si vuole che il processo di riforma sia sostenuto dalla maggioranza della popolazione. L'aiuto alla transizione deve rispettare strettamente le norme della tutela ambientale e contribuire a ripristinare un equilibrio gravemente danneggiato durante l'era socialista; è in gioco non solo l'interesse degli Stati dell'Europa dell'Est e delle loro popolazioni, ma anche l'interesse dell'ambiente su scala mondiale e persino in Svizzera, poiché i danni inferti all'equilibrio ecologico hanno conseguenze che non si fermano ai confini nazionali. Uno dei cantieri prioritari è quello del promovimento del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia.

Art 3 Principi

L'articolo 3 enuncia tre principi.

Cpv. 1: la cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est è parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. Essa asseconda gli

sforzi profusi dalla Svizzera per promuovere la stabilità e la sicurezza nel continente europeo attraverso l'adesione a valori fondamentali quali il rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, la democrazia e la libertà imprenditoriale. Impegnandosi nel consolidare il tessuto economico di questi Paesi e a sviluppare i loro scambi, l'aiuto alla transizione contribuisce a dischiudere nuovi mercati e nuove opportunità d'investimento per la Svizzera. Questa forma di cooperazione, basata sull'idea di partenariato sia con le istituzioni beneficiarie degli Stati dell'Europa dell'Est sia con gli altri donatori bilaterali e multilaterali che si impegnano nella stessa direzione, esprime lo spirito di solidarietà e di condivisione delle responsabilità che anima la Svizzera nell'affrontare le grandi sfide della nostra epoca.

Cpv. 2: i provvedimenti nei quali si concretizza la cooperazione devono essere modulati in funzione della situazione di ogni Paese beneficiario e dei bisogni della popolazione alla quale sono destinati. Come illustrato al numero 7.1.1.2, gli Stati dell'Europa dell'Est si trovano a stadi diversi lungo il cammino della transizione e dello sviluppo economico e politico; i provvedimenti a sostegno dei loro sforzi devono tener conto di queste differenze.

Cpv. 3: come l'aiuto allo sviluppo, anche l'aiuto alla transizione consiste in un sostegno agli sforzi propri dei Paesi interessati. Il lungo processo di riforma necessario per la transizione verso un sistema democratico pluralista e l'economia di mercato può dare i risultati sperati soltanto se esso è sostenuto da una volontà politica degli interessati. Il sostegno esterno, indipendentemente dal fatto che sia concesso dalla Svizzera o da altri donatori, può svolgere soltanto una funzione di catalizzatore.

Art. 4 Democrazia e diritti dell'uomo

Il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nei Paesi partner è al tempo stesso il fondamento e il presupposto della cooperazione. Per beneficiare del sostegno svizzero, il Governo interessato deve dimostrare la chiara volontà di avviare e attuare le riforme richieste dagli obiettivi formulati all'articolo 2. Questi temi fanno parte del dialogo politico intavolato con i Governi partner. La situazione è oggetto di valutazione in un'ottica a medio-lungo termine. La Svizzera si impegna nel promuovere un miglioramento del buon governo soprattutto per mezzo di provvedimenti incitativi. In caso di grave e sistematica violazione dei diritti dell'uomo, il Consiglio federale può adottare una gamma di provvedimenti di progressiva incisività, che possono spaziare fino all'interruzione della cooperazione.

Art. 5 Modalità

La Confederazione può prendere provvedimenti a livello bilaterale, multilaterale o in modo autonomo. La cooperazione bilaterale garantisce un contatto diretto tra la Svizzera e il partner interessato nel Paese beneficiario, o i vari partner, dato che può esservene più d'uno da una parte e dall'altra. I provvedimenti multilaterali, particolarmente indicati nel caso di progetti o programmi su vasta scala che travalicano le possibilità di un unico Paese donatore, vengono generalmente attuati o coordinati da un'organizzazione intergovernativa, ad esempio dalla Banca mondiale, dalle banche regionali di sviluppo o dalle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite. Infine, i provvedimenti autonomi sono di esclusiva competenza della Svizzera; rientrano in questa forma di sostegno ad esempio le preferenze tariffali concesse unilateralmente dalla Svizzera.

Art. 6 Coordinamento

Questa disposizione impone alla Confederazione di coordinare i suoi provvedimenti con quelli dei Paesi beneficiari, in ossequio al principio degli sforzi propri che regge tanto la cooperazione allo sviluppo quanto l'aiuto alla transizione. L'articolo 6 obbliga inoltre la Confederazione a coordinare i suoi programmi con quelli di altre istituzioni svizzere e di altri donatori bilaterali o multilaterali. Il coordinamento degli aiuti e l'armonizzazione degli approcci tra donatori sono fattori chiave per l'efficacia del sostegno. È importante specialmente che i donatori ravvicinino le loro visioni nell'ambito di un dialogo sulle politiche con i Paesi o le istituzioni cui gli aiuti sono destinati.

Art. 7 Forme di cooperazione

Le forme di cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est ricalcano quelle previste per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di forme collaudate sul terreno, che offrono la necessaria flessibilità e tengono conto dell'evoluzione dei bisogni e degli strumenti.

Lett. a: la *cooperazione tecnica* punta al trasferimento di conoscenze e competenze. Mediante servizi di consulenza, perizie, programmi di formazione o di perfezionamento o scambi scientifici e culturali, questa forma di cooperazione mira a sviluppare le risorse umane. Il rafforzamento o la trasformazione delle istituzioni è un secondo obiettivo di particolare importanza nel processo di transizione, in cui le istituzioni devono adattarsi al nuovo paradigma di una società aperta e democratica e di un'economia basata sulle leggi del mercato. Infine, nell'ambito del dialogo sulle politiche intavolato con le istituzioni partner, il trasferimento di conoscenze e di esperienze è volto a stimolare le riforme e a sostenerne l'attuazione.

Lett. b: la *cooperazione finanziaria* può assumere varie forme: aiuti finanziari, aiuti al bilancio, misure di riduzione dell'indebitamento, garanzie e così via. Gli aiuti finanziari possono essere accordati per contribuire a progetti, programmi o attività specifiche oppure per la realizzazione, il risanamento o l'ammodernamento di infrastrutture in settori quali l'approvvigionamento idrico, l'energia, i trasporti pubblici, la gestione dei rifiuti eccetera. Gli aiuti finanziari a favore delle infrastrutture sono accordati in casi in cui è impossibile ottenere un finanziamento di natura commerciale e in cui la concessione di un finanziamento agevolato risulta giustificata. Il finanziamento di attrezzature va di pari passo con il trasferimento delle conoscenze e il dialogo sui provvedimenti di politica settoriale atti a garantire un uso sostenibile dell'infrastruttura finanziata. Questo tipo di aiuti può essere concesso anche nell'ambito di cofinanziamenti accordati insieme alle istituzioni finanziarie internazionali. In generale, si tratta di contributi a fondo perso.

Gli aiuti al bilancio e le misure di riduzione dell'indebitamento possono agevolare l'attuazione di riforme alleggerendo l'onere finanziario che grava sul bilancio pubblico. Questi aiuti presuppongono una convergenza tra il Paese o ministero beneficiario e i donatori circa il programma di riforme previsto e un livello minimo di rigore e di efficacia nella gestione finanziaria e nella politica tributaria. Questa forma di aiuti è generalmente attuata da un pool di donatori sotto l'egida di un'istituzione finanziaria internazionale.

Lett. c: i *provvedimenti atti a promuovere la partecipazione al commercio mondiale* comprendono un ampio ventaglio di interventi: consulenza per il miglioramento delle politiche commerciali, sostegno per l'adesione all'OMC, promovimento dell'integrazione a livello regionale e internazionale, sostegno alle istituzioni che appoggiano gli esportatori, consulenza per individuare e creare nuovi sbocchi per le

esportazioni e così via. Il miglioramento della competitività delle imprese nei Paesi in transizione e l'introduzione di tecnologie ecocompatibili sono una grande priorità.

Lett. d: i *provvedimenti atti a promuovere l'impiego di mezzi del settore privato* sono intesi a sostenere il settore privato (soprattutto le PMI) nei Paesi partner e a incoraggiare le imprese occidentali a investire direttamente in questi Paesi. Questa forma di aiuto comprende il trasferimento di conoscenze alle PMI, l'assistenza tecnica volta a migliorare le condizioni quadro per gli investimenti (semplificazione del contesto legale e normativo, diritti di proprietà e di trasferimento, certezza del diritto ecc.) e un sostegno all'istituzione di un sistema finanziario efficace, diversificato e stabile (infrastrutture finanziarie, prodotti finanziari innovativi, gestione dei rischi da parte di intermediari finanziari, concessione di garanzie o partecipazione a strumenti di condivisione dei rischi e mobilitazione di risorse private).

Lett e: altri provvedimenti idonei al raggiungimento degli obiettivi menzionati nell'articolo 2: questa disposizione, formulata in termini generici, ha lo scopo di permettere il ricorso a forme complementari di cooperazione che non rientrano nel campo d'applicazione delle lettere a – d ma perseguono i medesimi obiettivi. Tale flessibilità consente di tener conto dell'evoluzione costante dei bisogni della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Art. 8 Prestazioni finanziarie

La Confederazione accorda le sue prestazioni sotto forma di contributi a fondo perso, di mutui, di partecipazioni o di garanzie.

Art. 9 Provvedimenti misti

Per ottenere un effetto ottimale può essere opportuno combinare fra loro le forme di cooperazione citate nell'articolo 7, in particolare per quanto concerne la cooperazione tecnica e la cooperazione finanziaria che si completano in diversi aspetti. Infatti, la trasmissione di conoscenze tecniche richiede spesso lo stanziamento di mezzi finanziari per acquistare nuove attrezzature. Inversamente, un aiuto finanziario finalizzato alla sostituzione o all'ammodernamento di infrastrutture invoca generalmente un'assistenza tecnica che consenta di utilizzare le nuove attrezzature in modo ottimale e di favorire il processo di riforma delle istituzioni e delle politiche volte ad assicurare la perennità degli investimenti.

Art. 10 Crediti quadro

L'articolo 10 conferma la prassi sinora applicata in materia di stanziamento di mezzi finanziari sia nel campo della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario sia in quello della cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est. Con l'apertura di crediti quadro pluriennali (in genere per un quadriennio), il nostro Collegio può procedere all'auspicata pianificazione e assumere impegni a più lungo termine.

Art. 11 Priorità

Fondandosi sulla legge proposta, il Consiglio federale definisce l'orientamento dell'aiuto alla transizione e i campi d'azione prioritari, in modo da assicurare un uso finalizzato e sostenibile delle risorse stanziate. Come illustrato al capitolo 6.3 del presente messaggio, queste priorità hanno carattere sia tematico (settori o campi d'attività) sia geografico (Paesi e regioni prioritari). Nella loro definizione il Consiglio federale tiene conto degli obiettivi e dei principi enunciati agli articoli 2 e 3, delle strategie di riforma definite dai Governi degli Stati beneficiari, dei bisogni delle loro popolazioni e delle capacità e conoscenze di cui dispone la Svizzera.

Art. 12 Accordi

Cpv. 1

Per attuare efficacemente i provvedimenti previsti secondo la legge, la Confederazione dovrà, come in passato, concludere accordi internazionali con uno o più Stati partner o con un'organizzazione internazionale circa i principi della cooperazione. Adottando la LF Est del 24 marzo 2006, il Parlamento ha espressamente autorizzato il Consiglio federale a concludere trattati internazionali conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost. L'articolo 12 capoverso 1 del disegno di legge riprende la stessa disposizione e autorizza il Consiglio federale a concludere accordi quadro, soprattutto con i Paesi cosiddetti prioritari della cooperazione svizzera, per l'attuazione di programmi di aiuto alla transizione. Questa disposizione si prefigge inoltre di sgravare le Camere federali da affari di routine d'importanza secondaria.

Cpv. 2

Per poter dare buoni frutti, la realizzazione di progetti e programmi internazionali deve fondarsi su una base contrattuale. Questi accordi relativi a progetti o programmi, pur essendo trattati internazionali, sono di carattere puramente tecnico, limitati nel tempo e a un progetto o a un programma. Per questo motivo, la legge conferisce la competenza di concludere questo genere di accordi anche agli uffici competenti. Secondo l'articolo 48*a* capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997 [89] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale sui trattati conclusi da esso stesso, dai dipartimenti, dagli aggruppamenti o dagli uffici federali.

Gli uffici federali possono anche concludere autonomamente contratti di diritto privato (ad es. per attribuire mandati di valutazione) o di diritto pubblico (ad es. per accordare contributi).

Art. 13 Collaborazione con terzi

Cpv. 1

Per condurre a buon fine i progetti di cooperazione, le autorità federali possono affidarli a terzi, ossia a persone fisiche o giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione; sono pertanto autorizzate a concludere dei contratti a tal fine. La possibilità di assegnare mandati a terzi soddisfa le esigenze di flessibilità e mobilitazione delle migliori risorse disponibili; questa pratica evita inoltre all'Amministrazione di dover potenziare i propri effettivi oltre il necessario. La scelta delle persone e delle istituzioni alle quali affidare simili compiti è retta dalle pertinenti norme dell'Accordo OMC e della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici[90].

Cpv. 2

Questa *disposizione* autorizza il Consiglio federale a sostenere le attività svolte da istituzioni private conformemente agli obiettivi e ai principi della presente legge mettendo a frutto la loro esperienza, le loro capacità e le loro iniziative. Per poter beneficiare di un sostegno della Confederazione, l'istituzione privata interessata deve fornire una prestazione adeguata, che può consistere in un contributo al finanziamento di un progetto o nel mettere a disposizione un know-how o conoscenze

89 RS **172.010**
90 RS **172.056.1**

specialistiche. L'istituzione deve offrire tutte le garanzie necessarie quanto a trasparenza della gestione finanziaria e struttura organizzativa per assicurare un uso efficace delle risorse e un sistema di rendiconti rigoroso.

Cpv. 3

Il Consiglio *federale* apprezza il contributo fornito da numerosi Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche agli sforzi compiuti per favorire il processo di transizione. Il capoverso 3 gli consente di sostenere queste iniziative e di aggiungere il proprio contributo a quello delle istituzioni in questione, le quali rimangono pienamente responsabili della conduzione delle relative attività. L'espressione «istituzioni pubbliche» si riferisce soprattutto alle alte scuole e alle scuole tecniche superiori cantonali o federali che nel loro campo specifico dispongono della perizia necessaria per realizzare progetti per conto della Confederazione, di intervenire in veste di consulente o di condurre studi di progetto.

Cpv. 4

Questo capoverso autorizza il *Consiglio* federale ad acquisire partecipazioni in persone giuridiche o a costituire società per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge. Il settore privato riveste un'importanza crescente nella cooperazione alla transizione, sia come beneficiario negli Stati dell'Europa dell'Est, sia in veste di attore. Uno degli obiettivi della legge consiste nel promuovere l'impiego di mezzi del settore privato (art. 7 lett. d). A tal fine, e allo scopo di acquisire partecipazioni in diversi intermediari finanziari nei Paesi in via di sviluppo e in transizione (ad es. fondi di capitale a rischio, società di leasing e quant'altro), la Confederazione ha ad esempio costituito nel 2011 lo «Swiss Investment Fund for Emerging Markets» (SIFEM), che oggi detiene un portafoglio di circa 600 milioni di USD investito in 57 Paesi in via di sviluppo e in transizione.

Art. 14 Coordinamento nell'Amministrazione federale

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è parte integrante della politica estera della Svizzera, della sua politica economica esterna e in materia di sicurezza e incide anche sulla sua politica in materia di migrazione. Nelle sue molteplici forme, essa concerne diversi servizi della Confederazione e presuppone quindi una stretta collaborazione fra questi servizi per garantire la coerenza del sostegno svizzero alla transizione. Questa responsabilità incombe al Consiglio federale.

Art. 15 Trattamento dei dati

Per poter assegnare mandati a persone fisiche o giuridiche o contributi a terzi come previsto dall'articolo 14, la Confederazione deve trattare tutta una serie di dati personali. Conformemente alla legge federale del 19 giugno 1992[91] sulla protezione dei dati, il trattamento di questi dati deve essere autorizzato dalla legge. In virtù del principio di proporzionalità, sono trattati solo i dati indispensabili allo svolgimento del compito definito dal disegno di legge.

Art. 16 Commissione consultiva

Per dotare la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est di solide basi politiche interne, il Consiglio federale fa capo all'esperienza e alle conoscenze della Commissione consultiva costituita in virtù dell'articolo 14 della legge federale del 19 marzo

91 RS **235.1**

1076[92] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. La Commissione, che si compone di rappresentanti di vari ambienti interessati alla cooperazione allo sviluppo e alla transizione, esprime il proprio parere sulla concezione generale dei provvedimenti previsti, gli obiettivi e le priorità e i risultati delle valutazioni indipendenti.

Art. 17 Valutazioni e rapporto

Il Consiglio federale veglia a un'utilizzazione efficace dei mezzi stanziati nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e garantisce una vigilanza su tale utilizzazione. A tal fine ordina valutazioni per esaminare gli effetti dei provvedimenti adottati e determinare se soddisfano gli obiettivi della legge e se i mezzi finanziari sono utilizzati in modo efficace ed economico. Sulla base dei risultati delle valutazioni adeguerà, se del caso, i progetti attuali e futuri o promuoverà nuove attività.

Il nostro Collegio informa regolarmente il Parlamento in merito alla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, sia nei rapporti sulla politica economica esterna e sulla politica dello sviluppo, sia nelle risposte a domande o interpellanze parlamentari. Inoltre, rende conto all'Assemblea federale quando vengono richiesti nuovi crediti quadro.

Art 18 Esecuzione

L'esecuzione della presente legge compete al Consiglio federale, il quale emana le disposizioni d'esecuzione e provvede a organizzare e attuare la cooperazione in modo efficace. A tal fine, intende adeguare alla presente legge l'ordinanza del 6 maggio 1992 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e procedere alle necessarie modifiche delle altre vigenti ordinanze.

Art. 19 Modifica del diritto vigente

Art. 20 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

Cpv. 1

Il disegno di legge *proposto* sottostà a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 cpv. 1 lett. a Cost[93].

Cpv. 2

Conformemente alla prassi generale, *il* Consiglio federaledeterminerà l'entrata in vigore della legge se sarà adottata dal Parlamento e, se del caso, dal Popolo.

Cpv. 3

La durata di validità della legge è limitata al 31 dicembre 2024. La scadenza di questa proroga è stabilita in modo che coincida con la fine del periodo d'impegno dei due crediti quadro concernenti la prosecuzione dell'aiuto alla transizione, i quali, posto che siano approvati dalle Camere federali, subentreranno al credito quadro attuale di 1,125 miliardi di franchi stanziato per il periodo 2013-2016.

Dopo il 2024, l'aiuto agli Stati dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale si focalizzerà sugli Stati nei quali le difficoltà connesse alla tra-

92 RS **974.0**
93 RS **101**

sformazione economica e politica risultano aggravati da gravi problemi di indigenza, da carenze infrastrutturali e dalla fragilità sociale e istituzionale. Considerata la convergenza tra gli strumenti d'intervento e gli approcci adottati nelle aree meridionali (Paesi in via di sviluppo) e orientali (Paesi in transizione), si propone, dopo il 2024, di continuare a garantire l'aiuto a questi Paesi, potenzialmente beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo secondo i criteri dell'OCSE, sulla base della legge federale del 19 marzo 1976[94] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

8 Conseguenze

8.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione sono descritte al n. 1.11 del presente messaggio.

Il disegno di legge sulla cooperazione internazionale con gli Stati dell'Europa dell'Est non ha come obiettivo la concessione di nuovi contributi finanziari bensì l'istituzione di una base legale per tali contributi. In materia di cooperazione alla transizione gli effetti che la legge produrrà sulle finanze e sull'effettivo del personale dipenderanno dal credito quadro che si fonda su questa legge (v. n. 5). Il rinnovo del contributo all'allargamento non è oggetto del presente messaggio è dunque non ha ripercussioni finanziarie. Malgrado il programma di stabilizzazione 2017–2109 con il quale il Consiglio federale intende sgravare le finanze federali di circa 1 miliardo di franchi, il piano finanziario di legislatura 2017–2109 presenta ancora importanti deficit strutturali. I crediti d'impegno richiesti rappresentano dunque un limite massimo finanziabile soltanto in caso di andamento positivo delle finanze. Se negli anni a venire saranno necessarie ulteriori misure di risparmio per rispettare i vincoli imposti dal freno alle spese, è molto probabile che esse incideranno anche sui crediti d'impegno sottoposti al Parlamento con il presente messaggio.

8.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni e per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'esecuzione dei decreti federali proposti e della legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sono di competenza esclusiva della Confederazione e non avrà ripercussioni per i Cantoni e i Comuni sul piano finanziario o del personale. Il Consiglio federale può collaborare con Cantoni e Comuni ad attività rilevanti per la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario o l'aiuto alla transizione.

Il sostegno della Confederazione alle istituzioni intergovernative e non governative con sede a Ginevra rafforza indirettamente la Ginevra internazionale e umanitaria e ne accresce l'attrattiva. Sono prevedibili anche effetti positivi per il mondo accademico svizzero, soprattutto grazie all'accomunamento delle conoscenze, della ricerca e della formazione.

94 RS **974.0**

8.3 Ripercussioni per l'economia

L'aiuto pubblico allo sviluppo fornito dalla cooperazione internazionale della Svizzera genera ricadute sulla domanda globale nel Paese, ad esempio tramite acquisti di beni e servizi in Svizzera, stimolando contributi aggiuntivi da parte di imprese private o di ONG, oppure favorendo indirettamente l'acquisto di beni e di servizi da parte di organizzazioni internazionali presso imprese svizzere. Dal 1994, le ripercussioni dirette e indirette dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) sul prodotto interno lordo (PIL) svizzero e sul mercato del lavoro sono calcolate ogni quattro anni. Per il 2014 le ricadute sul PIL dei 3,24 miliardi di franchi di APS sono stimate in 3,7 miliardi di franchi. In altri termini, ogni franco investito nell'APS ha contribuito mediamente a generare 1,019 franchi del PIL svizzero[95]. Considerando la produttività media del lavoro in Svizzera, le ricadute sul mercato del lavoro sono stimate in 25 000 posti di lavoro a tempo pieno. Queste cifre confermano che l'APS esercita un effetto di stimolo sull'economia svizzera.

8.4 Ripercussioni per la società

I valori alla base della cooperazione internazionale rispondono alle aspirazioni fondamentali di ogni società. Il presente messaggio concretizza e rafforza in particolare la solidarietà tra i popoli, ma anche tra le generazioni, per uno sviluppo sostenibile su scala mondiale. Realizzando questi valori produce ripercussioni positive su tutta la società svizzera.

Consentendo un'azione mirata a risolvere le sfide esistenti nei Paesi partner della cooperazione internazionale e a livello mondiale, il presente messaggio contribuisce anche a ridurre i rischi, ad esempio in termini di sicurezza o di salute, a cui la Svizzera e i suoi cittadini potrebbero essere esposti.

8.5 Ripercussioni per l'ambiente

Nell'attuazione del presente messaggio la cooperazione internazionale si impegna a stimolare l'impatto positivo e a evitare gli effetti negativi delle sue attività sull'ambiente, nei Paesi in sviluppo e su scala mondiale. Appoggia inoltre numerosi progetti direttamente o indirettamente legati a temi ambientali, come il clima, la biodiversità, la gestione sostenibile delle risorse idriche o dei rifiuti.

8.6 Altre ripercussioni

La partecipazione della Svizzera all'impegno internazionale mirato alla risoluzione delle sfide mondiali è fondamentale affinché il Paese mantenga la sua posizione sulla scena internazionale. Il presente messaggio contribuisce in particolare alla realizzazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. L'azione per la cooperazione internazionale completa e rafforza inoltre gli altri campi della politica estera,

95 Applicando le stesse ipotesi di calcolo utilizzate nel 2010, questa cifra è leggermente inferiore a quella ottenuta nel 2010, pari a 1,29 franchi.

come l'azione diplomatica, la politica economica esterna o la politica ambientale esterna. Il presente messaggio ha così anche ripercussioni positive sulla politica estera, di cui la cooperazione è parte integrante.

Il disegno di legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est rappresenta la base giuridica delle misure della Confederazione nell'ambito dell'aiuto alla transizione e del contributo all'ampliamento. L'aiuto alla transizione è uno strumento importante della politica estera svizzera, poiché lala Svizzera se ne serveper favorire il progresso economico e democratico nel suo vicinato e per contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti. Il contributo all'ampliamento concorre, nell'ambito della politica europea della Svizzera, all'eliminazione delle disparità economiche e sociali in seno all'Unione europea e quindi in Europa. Questo obiettivo è nell'interesse diretto della Svizzera e rafforza le relazioni politiche, economiche, scientifiche e

9 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

9.1 Programma di legislatura

L'oggetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2017-2019[96].

9.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

Il presente messaggio costituisce una delle priorità della strategia di politica estera della Svizzera per il periodo 2016-2019, adottata dal Consiglio federale il 27 gennaio 2016. Il presente messaggio è compatibile con la strategia di sviluppo sostenibile 2016–2019, adottata dal Consiglio federale il xx.xx.201x, il cui numero 5 fa riferimento all'impegno internazionale della Svizzera per l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. D'altra parte anche le misure di politica economica e commerciale per la cooperazione allo sviluppo (v. n. 4) sono orientate alla strategia di politica economica esterna[97] e alla politica di crescita adottata dal Consiglio federale il 21 gennaio 2015[98]. Il presente messaggio tiene conto anche delle strategie esistenti nei settori specifici (p. es. Politica estera della Svizzera in materia di salute, adottata dal Consiglio federale il 9 marzo 2012, Strategia Biodiversità Svizzera adottata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012).

10 Aspetti giuridici

10.1 Costituzionalità e legalità

La cooperazione internazionale della Confederazione si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.)[99]. La competenza dell'Assemblea federale per lo stanziamento dei crediti quadro dei settori aiuto umanitario e corpo svizzero per

96 FF **2016** xxx, in particolare xxx
97 Rapporto del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004 (FF **2005** 949).
98 Principi per una nuova politica di crescita: analisi retrospettiva e prospettiva sulla strategia futura, rapporto in adempimento del postulato 13.3907 Leutenegger Oberholzer del 27 novembre 2013.
99 RS **101**

l'aiuto umanitario, cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in via di sviluppo e provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo si fonda sull'articolo 167 della Costituzione federale e sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976[100] sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, secondo cui i fondi interessati sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

La competenza dell'Assemblea federale per lo stanziamento del credito quadro concernente il finanziamento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana si fonda sull'articolo 167 della Costituzione federale e sull'articolo 4 della legge federale del 19 dicembre 2003[101] su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti umani, secondo cui i mezzi per finanziare le misure previste sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

La competenza dell'Assemblea federale per lo stanziamento del credito quadro concernente la cooperazione per la transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale si fonda sull'articolo 167 della Costituzione federale e sull'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2006[102] sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, per il periodo fino al 31 maggio 2017, poi sull'articolo 10 della nuova legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, il cui disegno è sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale con il presente messaggio (v. n. 7), e le cui disposizioni prevedonoche i mezzi necessari sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Il disegno di legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est disciplina misure che rientrano tra le competenze della politica estera svizzera. Si basa così sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione.

10.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

Il presente disegno è conforme al diritto internazionale pubblico vincolante per la Svizzera.

10.3 Forma dell'atto

In base all'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[103] sul Parlamento, i crediti quadro sono stanziati sotto forma di decreto federale semplice, non soggetto a referendum.

In base all'articolo 164 della Costituzione federale, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è sottoposta a referendum facoltativo, conformemente all'articolo 141, capoverso 1 lettera a della Costituzione federale.

100 RS **974.0**
101 RS **193.9**
102 RS **974.1**
103 RS **171.10**

10.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, i 4 decreti federali necessitano del consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, poiché ognuno di essi comporta una spesa di oltre 20 milioni di franchi.

10.5 Conformità alla legge sui sussidi

Nel suo rapporto 2008 concernente i sussidi, il Consiglio federale ha stabilito che i messaggi relativi alla creazione o alla revisione delle basi giuridiche in materia di sussidi e i messaggi concernenti il rinnovo dei decreti di stanziamento crediti e dei limiti di spesa devono contenere obbligatoriamente un numero dedicato al rispetto dei principi stabiliti dalla legge federale del 5 ottobre 1990[104] sui sussidi. Il presente progetto è conforme a tale legge.

10.5.1 Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione: motivazione, struttura e portata finanziaria

La cooperazione internazionale si fonda sull'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale e sulle leggi federali in materia (v. n. 10.1) e costituisce parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. Essa è l'espressione di una Svizzera solidale e responsabile ed è anche nell'interesse del nostro Paese, la cui prosperità e sicurezza dipendono fortemente dal contesto internazionale (v. n. 1). La cooperazione internazionale interviene quando la politica e il mercato non sono in grado, senza un appoggio esterno, di assicurare, in particolare alle popolazioni vulnerabili, la possibilità di accedere alle risorse necessarie.

La responsabilità principale della cooperazione internazionale spetta alla Confederazione. Tuttavia, nell'ambito dei progetti di cooperazione internazionale, la Confederazione può collaborare con i Cantoni o i Comuni.

La cooperazione internazionale della Svizzera evita di sostituirsi all'azionedei governi e delle organizzazioni. Il sostegno è quindi sempre abbinato agli sforzi profusi in proprio dai partner.

Nel febbraio 2011 il Parlamento ha deciso di aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2015. In seguito al programma di stabilizzazione presentato dal Consiglio federale per il periodo 2017–2019, la quota nel messaggio 2017–2020 si colloca, in base a stime attuali, a un livello leggermente più basso, ovvero dello 0,48 per cento del reddito nazionale lordo (RNL). Questo tasso rimane inferiore all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL stabilito dall'ONU e riconosciuto dalla Svizzera. Il volume dei mezzi richiesti è giustificato dagli obiettivi ad essi assegnati. Ridurre considerevolmente questi mezzi non consentirebbe più alla Confederazione di realizzare tali obiettivi. Questo potrebbe avere, oltre che conseguenze drammatiche per i beneficiari interessati, anche ripercussioni negative in termini di efficacia e credibilità presso i

[104] RS **616.1**

Paesi partner e gli altri Paesi donatori. Si ridurrebbe inoltre il contributo della Svizzera alla stabilità internazionale. La portata finanziaria del presente messaggio è illustrata e motivata al numero 1.11 del presente messaggio, nel quale sono indicate anche le forme del contributo.

10.5.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

Nell'ambito della cooperazione internazionale la gestione materiale dei mezzi impiegati è orientata ai risultati. Questo approccio punta in tutte le fasi dei progetti (pianificazione, attuazione, verifica) a migliorare la situazione dei gruppi destinatari. L'attribuzione dei finanziamenti è effettuata sulla base di obiettivi chiaramente definiti, la cui realizzazione è verificata con strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione (v. n. 1.10). La gestione materiale dei mezzi è spiegata per ogni credito quadro nei numeri relativi all'attuazione e alla valutazione dei risultati (n. 2.4-2.5; n. 3.6-3.7; n. 4.5-4.6; n. 5.4-5.5; n. 6.5-6.6).

Il volume totale degli impegni assunti coni cinque crediti quadro e la ripartizione dei mezzi finanziari sono esposti nel numero 1.11. Ogni credito quadro contiene informazioni relative alla gestione finanziaria dei contributi (v. in particolare n. 2.6, 3.8, 4.7, 5.6, 6.7). La cooperazione internazionale concede contributi globali (intesi come contributi generali a destinazione non vincolata) e contributi forfettari (intesi come contributi a destinazione vincolata per programmi e progetti specifici).

10.5.3 Procedura applicabile alla concessione di contributi

Le competenze finanziarie e il controllo dell'impiego dei mezzi finanziari in materia di cooperazione internazionale sono disciplinati nell'ordinanza del 12 dicembre 1977[105] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, nell'ordinanza del 6 maggio 1992[106] concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, nella legge federale del 19 dicembre 2003[107] su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti umani e nella direttiva del 18 dicembre 2008[108] del DFAE sulle competenze finanziarie, così come nei suoi allegati.

Le modalità della cooperazione sono descritte nei singoli numeri che riguardano in modo specifico ciascuno dei cinque crediti quadro. La DSC, la SECO e la DSU hanno definito e applicano procedure e direttive chiare e trasparenti per garantire un impiego concludente dei mezzi. Oltre alla legislazione in materia di sussidi, nell'ambito dell'attuazione dei provvedimenti, DSC e SECO aggiudicano mandati e commesse conformemente alle disposizioni dell'OMC sugli appalti pubblici, alla legge federale del 16 dicembre 1994[109] sugli acquisti pubblici (LAPub) e all'ordinanza dell'11 dicembre 1995[110] (OAPub). Quando acquisiscono beni, servizi

105 RS **974.01**
106 RS **974.11**. Il Consiglio federale procederà se necessario all'adeguamento dell'ordinanza sulla base della nuova legge.
107 RS **193.9**
108 Direttiva 301 e suoi allegati I e II.
109 RS **172.056.1**
110 RS **172.056.11**

e installazioni, la DSC, la SECO e la DSU cercano, nel quadro giuridico previsto e al di là degli aspetti economici, di promuovere il rispetto delle norme sociali e ambientali e di rafforzare così le tre dimensioni della sostenibilità in Svizzera, nei Paesi partner e in altri Paesi di provenienza.

10.5.4 Limitazione nel tempo e riduzione progressiva dei sussidi

La cooperazione internazionale è un compito della Confederazione a lungo termine. I contributi invece sono stanziati con limiti di tempo. Tuttavia, in generale è necessario un sostegno duraturo per ottenere gli effetti auspicati. In linea di massima, i contributi non sono decrescenti.

La validità della legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è limitata al 31 dicembre 2024. Dopo questa data è stato proposto di assoggettare l'aiuto alla transizione per i Paesi che secondo i criteri dell'OCSE possiedono i requisiti per ricevere l'aiuto pubblico allo sviluppo alla legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (v. n. 7.1.2.2.).

10.6 Delega delle competenze al Consiglio federale

Il disegno di legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est contiene una norma di delega che permette al Consiglio federale di concludere accordi internazionali aventi per oggetto i principi della cooperazione con uno o più Stati o con un'organizzazione internazionale, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale.

L'articolo 12 del disegno di legge conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere accordi quadro per attuare programmi di cooperazione alla transizione, principalmente con i Paesi detti prioritari della cooperazione svizzera.. L'obiettivo di questa disposizione è alleggerire il Parlamento dell'onere di trattare affari di routine di importanza minore.

La delega della competenza di concludere accordi internazionali è giustificata e sufficientemente definita per attuare con efficacia le misure previste dalla legge.

10.7 Protezione dei dati

La legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est contiene una norma relativa al trattamento di dati personali (art. 15; v. n. 7.2). Questa disposizione risponde ai principi generali della legge federale del 19 giugno 1992[111] sulla protezione dei dati e prevede formalmente il trattamento dei dati del personale locale impiegato dal DFAE..

[111] RS **235.1**

A1 Rapporto sull'attuazione del messaggio 2013-2016 nel periodo 2012-2015

A1.1 Introduzione

La cooperazione internazionale in un mondo in trasformazione

Negli ultimi decenni sono stati compiuti decisivi passi avanti verso la riduzione della povertà. La percentuale delle persone che vivono con meno di 1,25 dollari americani al giorno è scesa dal 43 per cento nel 1990 al 21 per cento nel 2015. La povertà estrema è stata dimezzata ben cinque anni prima della scadenza fissata al 2015 negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OMS). Diversi obiettivi sono inoltre stati raggiunti o stanno per esserlo. Ad esempio, il 90 per cento dei bambini delle regioni in sviluppo beneficiano ormai di un'istruzione elementare; risultati notevoli sono stati raggiunti anche nella lotta contro la malaria e la tubercolosi e, nel complesso, si è registrato un miglioramento di tutti gli indicatori della salute. Negli ultimi vent'anni l'indice di mortalità infantile nei primi cinque anni di vita si è quasi dimezzato. Secondo l'OMS et l'UNICEF, circa 2 miliardi di persone hanno accesso a istallazioni igieniche migliorate e l'accesso a una fonte di acqua potabile sicura è oggi una realtà per 2,3 miliardi di persone, mentre prosegue in tutte le regioni in sviluppo l'eliminazione delle disparità di genere nella scuola primaria. A livello globale sono stati registrati progressi sostanziali nella maggior parte delle aree, in particolare nell'Asia orientale e meridionale, in America del Sud, nei Caraibi, nel Caucaso e nell'Asia centrale. Questi risultati incoraggianti rappresentano il frutto dello sforzo collettivo dei partner della cooperazione internazionale, tra cui la Svizzera, che hanno fornito un appoggio costante alle istituzioni governative e alle organizzazioni della società civile dei Paesi partner.

Tuttavia, per raggiungere gli obiettivi prefissi è necessario un impegno di gran lunga maggiore, soprattutto nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale, regioni sconvolte da conflitti armati e da ulteriori situazioni di emergenza. I progressi si rivelano infatti più lenti dove il bisogno è piu grande: nei Paesi meno avanzati, come nella Repubblica democratica del Congo, in Burundi, in Afghanistan o in Nepal. Tutt'oggi più di un miliardo di persone versano ancora in condizioni di povertà estrema; di queste circa il 70 per cento sono donne. Nonostante i progressi impressionanti registrati in questi ultimi anni, più di un terzo dei poveri si concentra nei Paesi dell'Africa subsahariana. In quest'area gli abitanti che vivono in condizioni di povertà estrema sono addirittura raddoppiati rispetto a trent'anni fa. Secondo i dati della Banca mondiale[112], nel 2011 il tasso di estrema povertà si attestava ancora a oltre il 20 per cento in India e a un po' più del 6 per cento in Cina. Inoltre, secondo l'OCSE[113], entro il 2018 la metà delle persone povere vivrà in contesti fragili, mentre nel 2030 tale percentuale salirà a due terzi. I conflitti armati, ad esempio in Siria, in Ucraina, in Afghanistan o nel Sudan del Sud, si ripercuotono soprattutto sulla popolazione civile, spingendo le persone verso la povertà. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR)[114] in tutto il mondo sono oltre 50 milioni le persone in fuga. Se da un lato le crisi umanitarie diventano più com-

[112] www.worldbank.org/en/topic/poverty
[113] OECD, States of Fragility 2015 – Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris 2015
[114] Cfr. p. es.: www.unhcr.org/558193896.html

plesse, più lunghe e più sanguinose, dall'altro lato le sfide globali, come le crisi alimentari, i flussi migratori o il cambiamento climatico, hanno conseguenze spesso drammatiche sulle popolazioni povere. Per attenuarne gli effetti sono pertanto necessarie azioni a breve e a lungo termine. Le prospettive di pace e di sviluppo dipendono sempre più da fattori globali, le cui cause e conseguenze valicano i confini nazionali.

Cambiamenti e novità rispetto al messaggio precedente (2009–2012)

Per superare le problematiche legate alla riduzione della povertà e le sfide globali la Svizzera, nel messaggio 2013–2016, ha puntato su varie innovazioni e cambiamenti rispetto al messaggio precedente (2009–2012).

- **Rafforzamento dell'impegno della Svizzera in situazioni di fragilità.** Forte delle sue competenze in materia di trasformazione dei conflitti acquisite in Paesi come l'Afghanistan, il Nepal e il Mali, la Svizzera ha rafforzato e consolidato la sua presenza in contesti fortemente labili sul piano sociale, politico e della sicurezza. A fine 2014, l'impegno finanziario della Svizzera nei Paesi e nelle regioni fragili copriva il 44 per cento del proprio aiuto bilaterale (2013: 40 %; obiettivo della DSC fino al 2016: min. 40 %).
- **Rafforzamento dell'influenza della Svizzera sulle politiche delle organizzazioni multilaterali e sulle tematiche globali,** quali il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare, l'approvvigionamento idrico, la migrazione e, dal 2013, la salute, la finanza e il commercio. La Svizzera ha per esempio contribuito ad istituire il nuovo «Fondo verde per il clima» attraverso il seggio in seno al Consiglio esecutivo e con un contributo di 100 milioni di franchi (per tre anni dal 2015). Ha inoltre esercitato il proprio influsso nell'elaborazione del nuovo quadro strategico per lo sviluppo sostenibile nel periodo successivo al 2015.
- **Intensificazione della cooperazione della Svizzera con il settore privato.** Il riconoscimento del ruolo che il settore privato potrebbe svolgere nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo ha portato all'elaborazione di formule di collaborazione innovative. Come il partenariato con Nestlé nel settore del caffè in Vietnam e, nel 2014 con l'appoggio della SECO, la costituzione della piattaforma «Swiss Sustainable Finance».
- **Miglioramento della coerenza delle politiche svizzere per lo sviluppo.** In risposta alle raccomandazioni della procedura di peer review del CAS dell'OCSE (2013), sono stati compiuti ulteriori sforzi per rendere le politiche nazionali più favorevoli allo sviluppo, in particolare nell'ambito del monitoraggio delle politiche. La DSC e la SECO collaborano inoltre più attivamente con gli altri Dipartimenti federali nell'ambito delle questioni legate allo sviluppo.
- **Rafforzamento della cooperazione internazionale della Svizzera finalizzata ai risultati.** Strumenti di pianificazione, di gestione e di monitoraggio sempre più efficaci hanno consentito di ottenere importanti risultati. Per esempio, nell'Africa occidentale nel solo 2013, ben 300'000 piccoli coltivatori (di cui un terzo donne) hanno visto aumentare in media del 20 per cento i loro raccolti di miglio, mais e verdure, con conseguenze dirette sulla qualità di vita delle popolazioni, in particolare dei bambini. I risultati sono oggetto di resoconti sistematici.
- **Priorità all'urbanizzazione.** In materia di sviluppo delle infrastrutture la SECO ha puntato ulteriormente l'attenzione sulle infrastrutture urbane prendendo così in considerazione il fatto che una buona parte delle popolazioni povere si concentra

nelle città. I risultati sono incoraggianti: dal 2007 il "Public Private Infrastructure Advisory Facility" (PPIAF[115], un fondo della Banca mondiale) ha stanziato nel complesso più di un miliardo di dollari US di investimenti nello sviluppo delle infrastrutture urbane. Attraverso i progetti infrastrutturali sostenuti dallaSECO oltre 118 milioni di persone, principalmente in Africa, nell'Europa dell'Est e in Asia centrale, hanno ottenuto l'accesso a servizi più affidabili (approvigionamento in acqua ed energia).

- **Promozione di una crescita rispettosa del clima.** Per evitare che le conseguenze del cambiamento climatico vanifichino i successi ottenuti negli ultimi decenni nella lotta contro la povertà, la SECO ha introdotto una nuova tematica prioritaria, quella dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. In questo ambito, soprattutto in Asia ma anche in Africa, America centrale e Europa dell'Est, sono stati prodotti più di 2 miliardi di kilowattora di elettricità.
- **La creazione di posti di lavoro** richiede particolare attenzione, ciò alla luce degli elevati tassi di disoccupazione a livello mondiale che colpisce in particolar modo la popolazione giovanile. In questo ambito i progetti sostenuti dalla SECO hanno permesso investimenti di oltre 19 miliardi di dollari US. I quali hanno consentito a loro volta di creare e di mantenere oltre 400'000 posti di lavoro.

Resoconto periodico dei risultati

DSC e SECO comunicano regolarmente e in maniera congiunta i risultati raggiunti nel corso dell'attuazione del Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016, il cui scopo principale è favorire uno sviluppo duraturo per ridurre la povertà e i rischi globali.

La misura dei risultati è realizzata sulla base degli obiettivi di efficacia *(Wirkungsziele)* previsti dai quattro crediti quadro del Messaggio 2013-2016, nello specifico i) all'aiuto umanitario e al Corpo svizzero di aiuto umanitario, ii) alla cooperazione tecnica e all'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, iii) ai provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, iv) alla cooperazione per la transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI. Il Messaggio 2013-2016 prevede due ulteriori temi trasversali, anch'essi oggetto di un regolare monitoraggio e i cui esiti principali sono contenuti nel presente rapporto: i) la parità dei sessi e ii) il buongoverno. A completamento del presente documento è infine prevista, per ogni credito quadro, un monitoraggio dei cinque obiettivi strategici del Messaggio.

Il presente rapporto è la sintesi del monitoraggio regolare e metodico dei programmi operativi e della valutazione dell'operato dei partner bilaterali e multilaterali. Esso presenta anche i risultati di valutazioni indipendenti relative a tematiche importanti del Messaggio 2013-2016, quali il cambiamento climatico, la governanza, la salute, l'istruzione, la fiscalità e lo sviluppo.

[115] http://www.ppiaf.org/

A1.2 Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Un crescente bisogno di aiuto

Gli ultimi anni si possono definire come gli "anni horribiles" dell'aiuto umanitario. Secondo l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), ogni anno 150 milioni di persone nel mondo necessitano di aiuto umanitario. Di queste l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) stima che le vittime di conflitti armati e gli sfollati siano passati da 27 milioni nel 2010 a 60 milioni nel 2015, il livello più alto mai raggiunto dalla fine della Seconda guerra mondiale.[116]

Alla luce della loro gravità e delle tragiche conseguenze che hanno comportato, i conflitti in Siria e in Iraq, in Sud Sudan e nella Repubblica Centrafricana, nonché l'epidemia di Ebola in Africa occidentale hanno polarizzato l'attenzione dell'aiuto umanitario. Altri conflitti, come a Gaza o in Ucraina, colpiscono ugualmente centinaia di migliaia di persone che continuano a necessitare di aiuto umanitario.

Quanto alle catastrofi naturali, ogni anno mietono 100 milioni di vittime e costano decine di miliardi di dollari US. Anche nel periodo coperto dal presente rapporto ne sono state registrate diverse, alle quali la DSC ha reagito con prontezza ed efficacia. Come nel caso del tifone Haiyan nelle Filippine, delle inondazioni in Bosnia ed Erzegovina o del terremoto in Nepal. Durante tali eventi abbiamo avuto modo di constatare che alcuni Paesi avevano migliorato considerevolmente i loro sistemi di prevenzione e gestione delle catastrofi, e sono sempre più in grado di gestire autonomamente eventi di media intensità. L'aiuto internazionale dovrà quindi adeguare i propri interventi a questa nuova situazione, così da complementare in modo efficace gli sforzi nazionali.

L'intensificazione e l'estensione dei conflitti armati in Medio Oriente e in Africa, l'aumento della frequenza e della gravità delle catastrofi naturali rappresentano altrettante situazioni di crisi atte ad aumentare i bisogni di aiuto umanitario. Nel periodo oggetto del Messaggio l'aiuto umanitario svizzero ha impegnato maggiori risorse in tali contesti e ha rafforzato la propria presenza mirata sul campo. Tale scelta sta iniziando a portare i suoi frutti: i programmi umanitari sono maggiormente orientati alle fasce più vulnerabili e integrati in strategie di sostegno a livello nazionale e internazionale; inoltre la Svizzera diventa un attore chiave nelle tematiche dell'acqua, del risanamento e dell'igiene, così come della protezione e riduzione dei rischi di catastrofe. In caso di crisi che si protraggono nel tempo è peraltro necessario evitare che l'aiuto umanitario sviluppi forme di dipendenza a lungo termine. Per fornire un sostegno effettivo alla stabilizzazione e allo sviluppo di strutture locali e nazionali gli strumenti umanitari non bastano. In questi contesti, va piuttosto ricercato un giusto compromesso tra i diversi strumenti a disposizione della politica dello sviluppo.

<u>Risultati</u> nell'aiuto d'urgenza e nella ricostruzione

[116] Cfr. Global Humanitarian Overview 2016 http://www.unocha.org/stateofaid

I programmi sostenuti dalla Svizzera a favore dell'aiuto d'urgenza e della ricostruzione raggiungono ogni anno circa 20 milioni di persone[117]. Grazie a una più massiccia presenza in loco l'aiuto umanitario svizzero è in grado di reagire rapidamente, in maniera flessibile e concentrando i mezzi a disposizione sulle esigenze dei più bisognosi. Inoltre, la stretta collaborazione con gli altri operatori umanitari, finalizzata a migliorare il coordinamento e l'armonizzazione delle strategie e delle attività di aiuto, contribuisce a rafforzare i meccanismi di solidarietà e di gestione delle crisi a livello sia nazionale sia internazionale.

L'aiuto d'urgenza della Svizzera scatta in seguito a conflitti armati e a catastrofi naturali

Conflitti armati. In situazioni di guerra e di conflitti armati l'aiuto umanitario interviene per migliorare la protezione e la sicurezza delle popolazioni civili, per soccorrere le persone rifugiate e sfollate e soddisfarne i bisogni essenziali. In questi casi l'aiuto d'urgenza mira principalmente a soddisfare le esigenze di base della popolazione colpita. Se da un lato gran parte di tali esigenze si concentra sugli aiuti alimentari (circa il 70 per cento), dall'altro vi sono altre emergenze su cui si estendono gli interventi svizzeri, come quelle legate all'alloggio, alla salute, all'acqua potabile e all'istruzione primaria.

Il repentino aumento del numero delle vittime dei conflitti armati, in particolare in Siria e in Iraq ma anche in Sud Sudan e nella Repubblica Centrafricana, hanno indotto l'aiuto umanitario svizzero a riallocare buona parte delle proprie risorse in queste regioni. Negli ultimi anni il sostegno alle popolazioni nelle zone di guerra è diventato una sfida crescente, principalmente per le maggiori difficoltà di raggiungere le popolazioni colpite e per problemi di sicurezza.

Il sistema ONU e il Comitato Internazionale della Croce Rossa sono partner privilegiati dell'aiuto umanitario svizzero. In qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e sede del,CICR la Confederazione Svizzera intrattiene relazioni particolari con quest'ultimo. Oltre al proprio contributo alla sede ginevrina, la Svizzera finanzia le operazioni del CICR con un importo annuale di 50 milioni di franchi. Nel 2014 la Svizzera ha aumentato il suo contributo a 130 milioni di franchi, diventandone il terzo Paese donatore. Nel 2013, in occasione del 150° anniversario del CICR, la Svizzera ha organizzato varie celebrazioni sia sul proprio territorio sia all'estero; inoltre, durante tre anni, finanzia in omaggio la formazione per 150 giovani delegati del CICR.

Si stima che le persone che beneficiano del sostegno svizzero al CICR nelle zone di guerra siano un milione. Mentre l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – ugualmente sostenuto dalla Svizzera –, soccorre in tutto il mondo circa la metà delle 60 milioni di persone in fuga. Inoltre, ogni anno la Svizzera mette a disposizione dei suoi partner ONU dagli 80 ai 100 specialisti del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA).

La Svizzera collabora anche con ONG locali e internazionali, e mediante il CSA mette in piedi azioni dirette. Grazie a questi canali la Svizzera soccorre ogni anno

[117] Ponderato in base al volume dei contributi, l'aiuto umanitario svizzero sostiene 4 milioni di persone, delle quali 1 milione beneficiano dell'aiuto alimentare svizzero (latticini e cereali).

circa 3 milioni di persone. È proprio in questo modo per esempio che 8'000 vittime del conflitto siriano rifugiate nel nord dell'Iraq hanno ricevuto equipaggiamento umanitario quali tende per affrontare l'inverno.

Catastrofi naturali. L'aiuto umanitario svizzero interviene per sopperire ai bisogni urgenti delle vittime di questo tipo di eventi. Attraverso la sua partecipazione ai meccanismi di soccorso locali e internazionali contribuisce a rafforzarli. Il sistema di risposta rapida consente alla Svizzera di intervenire immediatamente in caso di catastrofe. A livello locale la Svizzera collabora con le autorità del luogo per identificare i territori non ancora coperti da altre organizzazioni umanitarie, e in cui intervenire tempestivamente per rispondere ai bisogni di prima necessità. Tale approccio ha dimostrato regolarmente la sua efficacia; come nelle Filippine, in occasione del passaggio del tifone Haiyan (novembre 2013), nelle inondazioni dei Balcani (maggio 2014) e nel terremoto del Nepal (aprile 2015).

Nel quadro di un approccio concertato in seno alla comunità internazionale, nel 2014 la Svizzera ha condiviso gli sforzi tesi a **contenere l'epidemia di Ebola** che ha colpito diversi Paesi dell'Africa occidentale. La Svizzera ha fornito sostegno a Médecins sans Frontières (MsF) Suisse, al CICR e a ONG locali operanti nella prevenzione e nel trattamento dei malati. Ha finanziato anche il Programma alimentare mondiale (PAM) e l'UNICEF al fine di migliorare la sicurezza alimentare e la protezione delle famiglie e dei bambini delle vittime del virus. Sono inoltre stati forniti veicoli, materiale medico ed equipaggiamenti di protezione al Ministero della Sanità della Liberia.
Oggi il numero dei nuovi contagi è fortemente calato e, pur mantenendo un elevato livello di vigilanza, i nuovi casi d'infezione vengono trattati in maniera molto più efficace.

Le misure di ricostruzione si concentrano sulle comunità più povere e bisognose di aiuto.

I progetti di costruzione svolti dalla Svizzera principalmente in alcuni Paesi dell'America del Sud e dell'Asia si concentrano sulle comunità più povere e più bisognose. Il numero delle persone che ogni anno beneficiano di tali misure è stimato intorno al milione. Per garantire standard di qualità elevati, soprattutto in presenza di progetti di ricostruzione d'infrastrutture pubbliche, come reti idriche, scuole, ambulatori, ecc., la maggior parte dei progetti di ricostruzione sostenuti dalla Svizzera sono affidati direttamente al CSA o mediante contribuzioni a ONG.

Svariate innovazioni sviluppate in collaborazione con partner locali hanno influito sugli standard di costruzione nazionali, e alcune sono state addirittura integrate nelle politiche nazionali (come ad Haiti, in Pakistan e nel Myanmar). L'eccellente reputazione della Svizzera in materia edilizia ha consentito di attirare anche cofinanziamenti da parte di altri finanziatori per progetti di ricostruzione diretti. Il nostro Paese gode anche di un'ottima credibilità nel dialogo politico con le agenzie dell'ONU e con altri finanziatori bilaterali e multilaterali.

Oltre all'aspetto qualitativo, l'aiuto umanitario punta anche a garantire che le nuove infrastrutture vengano utilizzate in maniera sostenibile dai rispettivi beneficiari. In Sud Sudan, dove è stato finanziato un sistema di approvvigionamento dell'acqua potabile che rifornisce 30'000 persone, per garantirne la gestione e manutenzione

nel tempo la comunità locale è stata incoraggiata a istituire comitati di gestione, nei quali anche le donne partecipano alle decisioni.

Per aiutare le vittime della guerra civile, nello **Sri Lanka** oltre alla costruzione d'infrastrutture (case, scuole, asili e reti idriche) sono state predisposte varie misure di accompagnamento, come i consigli finanziari e sociali, le attività di lavoro con i genitori, gli insegnanti e l'amministrazione scolastica, la formazione e la protezione dei bambini, il sostegno ai nuclei monoparentali, la creazione di strutture di produzione e di catene di valore aggiunto. Grazie all'impegno dell'aiuto umanitario svizzero, che terminerà nel 2015, ad oggi più di 5 000 famiglie vittime della guerra civile delle province di Jaffna e di Kilinochchi hanno beneficiato del supporto tecnico e finanziario della Svizzera per ricostruire le loro case. Tutte sono riuscite a ottenere un titolo di proprietà valido e a completare i lavori di costruzione. Nella regione nord-occidentale del Kenya, l'aiuto umanitario ha sostenuto la costruzione di invasi per migliorare i mezzi di sussistenza di oltre 20'000 pastori locali offrendogli maggiori possibilità di far abbeverare le greggi. La costruzione di questi bacini ha consentito anche di allentare le tensioni con i pastori nomadi.

Transizione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo

La Cooperazione internazionale della Svizzera presta particolare attenzione al concetto di "transizione", riferito a una situazione in via di miglioramento, ma anche suscettibile di peggiorare. Si ha un miglioramento quando diminuiscono i fattori di rischio, come un conflitto armato, o quando aumentano le capacità dei governi e degli attori dello sviluppo di farsi carico delle popolazioni più vulnerabili. Via via che una situazione migliora deve diminuire la frequenza delle azioni di soccorso internazionali, piano piano sostituite dall'attuazione e dal coordinamento delle attività di ricostruzione, di aiuto allo sviluppo, di sostegno all'economia e/o di consolidamento della pace da parte delle autorità nazionali e degli attori dello sviluppo.

Il Myanmar è un esempio pratico di questo concetto di transizione da un approccio prevalentemente umanitario a uno più ampio comprendente strumenti per lo sviluppo e la sicurezza umana. In seguito a un intervento d'urgenza nel Paese devastato dal ciclone Nargis, l'aiuto svizzero è proseguito dal 2009 al 2013 con la costruzione di 42 edifici scolastici, concepiti anche come rifugi per la popolazione in caso di un nuovo ciclone. Oggi la strategia di cooperazione della Svizzera in Myanmar funge da cornice per la realizzazione concomitante e sinergica dei vari programmi dell'Amministrazione federale: cooperazione bilaterale allo sviluppo e aiuto umanitario della DSC, SECO, Divisione sicurezza umana (DSU), Direzione del diritto internazionale pubblico e Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) coordinano le rispettive attività per massimizzare l'efficacia e la complementarità degli approcci.

Si ha invece un peggioramento quando aumentano i fattori di rischio, come un conflitto armato o una catastrofe naturale. Il deteriorarsi della situazione richiede l'intervento d'urgenza e umanitario da parte della comunità internazionale e un'eventuale riduzione temporanea delle attività basate sullo sviluppo a lungo termine. È il caso delle attività della Svizzera in Mali.

In seguito alle insurrezioni nel nord del Paese del 2012, la situazione nel **Mali** è diventata molto tesa sul piano della sicurezza. La DSC ha quindi deciso di sospende-

re le attività di cooperazione allo sviluppo nelle regioni di Mopti e di Timbuctu, e di concentrarle nel sud del Paese, nella regione di Sikasso. Continuando tuttavia a soddisfare le esigenze umanitarie per fornire protezione e assistenza alle persone sfuggite al conflitto nel nord del Paese. Nel 2014 i programmi umanitari sono stati rafforzati, con particolare attenzione alla sicurezza alimentare e alla protezione delle fasce più vulnerabili. Sempre nell'ambito della crisi in Mali, l'aiuto umanitario finanzia anche partner in loco, come il Comitato internazionale della Croce Rosse (CICR), il PAM o l'Alto Commissariato per i rifugiati (ACNUR). Dal canto suo, la Divisione Sicurezza umana del DFAE si impegna a favore del dialogo di pace in Mali appoggiando la mediazione della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale. In questo contesto l'approccio della cooperazione svizzera basato su un insieme di strumenti e su una gestione dei progetti sensibili ai conflitti si è rivelata pertinente. Questo metodo le ha consentito di rimanere presente in Mali mentre altri donatori internazionali sono stati costretti a lasciare il Paese.

Risultati nella prevenzione delle catastrofi

La Svizzera vanta una grande esperienza e una notevole forza d'innovazione nella limitazione dei rischi di catastrofe. Nel processo di rafforzamento del sistema internazionale per la prevenzione delle catastrofi il nostro Paese è un leader di lunga data.

- L'aiuto umanitario ha un ruolo attivo nel rafforzamento dei sistemi di prevenzione nazionali, e contribuisce a rafforzare la resilienza delle popolazioni dei Paesi partner in tutti i continenti.
  In Nicaragua e in Honduras la Svizzera, in collaborazione con 10 università, sostiene 34 comuni – per un totale di 40'000 abitanti – nelle attività di identificazione e di mappatura delle aree particolarmente soggette ai rischi naturali e partecipa alla pianificazione di misure di prevenzione adeguate. In Marocco e in Giordania, grazie alla formazione impartita dagli esperti svizzeri, le unità di ricerca e soccorso ("Search and Rescue") che operano nel contesto di eventi sismici, hanno ottenuto una certificazione ufficiale da parte dell'ONU.
- Gli interventi dell'aiuto umanitario svizzero alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei rischi di catastrofe (WCDRR) a nome del gruppo "Europa occidentale e altri", hanno fatto sì che ad oggi oltre 50 Stati si siano impegnati attivamente nello sviluppo e nella realizzazione del quadro di riduzione dei rischi di catastrofi (DRR): Hyogo Framework of Action II.
- Molti Stati membri dell'OSCE hanno migliorato i rispettivi meccanismi nazionali di prevenzione delle catastrofi e hanno concluso accordi regionali di aiuto reciproco. Durante la sua presidenza nel 2014 la Svizzera si è impegnata con successo a favore di una gestione dei rischi di catastrofe rivolta al futuro, che includa in particolare l'assistenza ai processi politici e il finanziamento di progetti.
- Grazie soprattutto agli sforzi della Svizzera, la riduzione dei rischi di catastrofe (DRR) è diventata un tema prioritario in seno a molti partner istituzionali della DSC, come la Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC), l'UNICEF, la Banca mondiale e l'OCSE.
- L'integrazione sistematica della componente DRR nei programmi di ricostruzione da parte dell'aiuto umanitario ha contribuito a sviluppare tra i partner della Svizzera una cultura più sensibile alla prevenzione delle catastrofi.

Risultati nella partecipazione allo sviluppo multilaterale delle politiche

L'ampiezza, la complessità e la durata delle crisi umanitarie da un lato e la diminuzione dei mezzi finanziari dall'altro richiede una profonda riorganizzazione di tutto il sistema umanitario. Da molti anni la DSC si impegna fortemente nello sviluppo e nell'applicazione del calendario di riforme volte a migliorare il coordinamento, la gestione e la trasparenza dei numerosi attori umanitari coinvolti.

Queste riforme cominciano a dare i loro frutti, anche se rimane ancora molto da fare sul piano della responsabilità collettiva del sistema umanitario. La Svizzera si impegna in questo ambito mirando a rafforzare le capacità di risposta del sistema umanitario soprattutto nei contesti fragili. Vari progressi sono già ben visibili a livello di leadership e di coordinamento delle risposte, in particolare in Siria, nella Repubblica Centrafricana e in Sud Sudan.

La Svizzera si batte inoltre per rafforzare l'efficacia delle agenzie dell'ONU e sostiene attivamente questo processo mettendo a disposizione gli esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario. In Siria per esempio, l'introduzione del sistema "cash & vouchers" da parte del PAM e dell'ACNUR consente, grazie all'appoggio della DSC, di aiutare 2 milioni di rifugiati siriani; riduce al contempo i costi di intervento e favorisce il commercio locale.

In termini di influenza la Svizzera è considerata un partner solido e credibile da parte di tutte le organizzazioni partner. Ciò le permette di agire ad alto livello in seno alle grandi organizzazioni multilaterali e anche di influire in varie decisioni dell'ACNUR, dell'Ufficio di coordinamento delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) e dell'UNICEF.

A1.3 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo

Una cooperazione basata sui risultati

Dal 2008 la DSC ha istituito vari strumenti per rafforzare i metodi di pianificazione e gestione basati sui risultati lungo i vari livelli del proprio sistema di cooperazione. Nello specifico: i) sono stati istituiti dei quadri di risultati per l'insieme delle strategie di cooperazione; ii) i rapporti annuali sui Paesi e le regioni partner costituiscono oggi delle fonti d'informazione in grado di facilitare la programmazione, la valutazione e il calcolo dei risultati; iii) il regolare svolgimento di valutazioni indipendenti conformi ai principi del CAS consente di misurare il livello di efficacia della DSC nei propri settori di attività e nei Paesi prioritari, nonché di favorire una gestione strategica dei programmi.

Risultati nel miglioramento dell'accesso alle risorse e ai servizi di base

- **Coinvolgimento dei cittadini**. In tutti i Paesi che beneficiano del sostegno della DSC al buongoverno locale si è registrato un netto aumento della partecipazione dei cittadini e delle cittadine alle decisioni politiche, con un conseguente miglioramento nella trasparenza e nel rendiconto da parte delle autorità locali. Il maggior coinvolgimento della società civile nella gestione della cosa pubblica ha anche permesso un sensibile miglioramento della qualità dei servizi per le fasce più svantaggiate. In Vietnam per esempio, dal 2012 1,3 milioni di persone, soprattutto minoranze etniche, hanno potuto esercitare il loro influsso sui piani di sviluppo comunali, riuscendo a far approvare la costruzione di nuovi asili e scuole primarie,

nonché a migliorare l'accesso all'acqua potabile per 46'000 famiglie in due province. Anche la rappresentanza femminile nella vita politica è cresciuta in maniera sensibile in questi ultimi anni. In Tanzania la proporzione di donne che ricoprono cariche politiche locali è passata dal 23 al 36 per cento in quattro anni.

- **Mobilizzazione delle risorse fiscali.** Il maggiore coinvolgimento della popolazione ai processi di decisione politica ha anche portato a un decentramento delle decisioni d'investimento e alla mobilizzazione di risorse fiscali a livello comunale. In molti Paesi e regioni partner, compresi i cosiddetti Paesi fragili, è aumentata la base imponibile, e nei bilanci locali si tende sempre più a soddisfare le esigenze di sviluppo delle fasce più povere e sfavorite.

Valutazioni nazionali in **Nepal**, **Bolivia** e **Nicaragua** hanno dimostrato che, oltre ai trasferimenti del bilancio nazionale, i comuni che beneficiano dell'appoggio della DSC generano oggi dal 20 al 40 per cento di risorse proprie supplementari. Dal 2012 in Bolivia l'impiego delle risorse dei comuni è aumentata dal 50 all'80 per cento. Inoltre, il sostegno fornito dalla DSC a organizzazioni della società civile come pure le campagne di sensibilizzazione condotte dai media locali hanno contribuito a far sì che i fondi messi a disposizione sono stati utilizzati per 34 iniziative promosse dalla popolazione.

Infine, nel 2014 in Somalia, Paese duramente colpito dalla guerra civile, grazie all'appoggio dell'ONU e della DSC è stato introdotto per la prima volta un sistema fiscale, che sta funzionando.

- **Riforme politiche e giuridiche.** Le riforme appoggiate dalla Svizzera garantiscono più rappresentanza alle minoranze e l'elaborazione di standard legali più elevati. In Tanzania per esempio, grazie al seggio ottenuto nell'Assemblea costituente, l'associazione dei piccoli coltivatori è riuscita ad ancorare i diritti fondiari nella Costituzione. In Mongolia invece sono state poste le basi giuridiche per il diritto dei minatori. Qui la legge diminuisce gli ostacoli al commercio dei beni minerari e garantisce la formalizzazione dell'accesso ai relativi terreni. Anche in Mozambico è stata votata una nuova legge che aumenta la trasparenza della produzione mineraria. Sempre in Mozambico, nel 2012 la Svizzera ha appoggiato le ONG in attività di lobbying a favore dell'adozione di una nuova legge anticorruzione. Nel 2014, grazie al dialogo politico sviluppato dalla Svizzera in Nicaragua, è stato possibile adeguare e rafforzare la legge contro la violenza sulle donne.

  A oggi nella regione dei Grandi Laghi l'impegno della Svizzera ha consentito a oltre 19'000 persone vittime di violenze sessuali – di cui per l'87 per cento donne – di ricevere sostegno psico-sociale e assistenza legale.

- **Acqua e igiene.** Grazie al contributo della Svizzera, oggi più di 1,5 milioni di persone bisognose in 16 Paesi e regioni prioritarie della cooperazione svizzera godono di un accesso diretto e sostenibile a installazioni sanitarie e a impianti d'acqua potabile e d'irrigazione. Tra il 2012 e il 2014 in Honduras è stato sviluppato un sistema nazionale di alimentazione di acqua potabile integrato a un piano d'igiene, con il coinvolgimento diretto e la responsabilizzazione della società civile a livello locale. Oggi in Bolivia oltre 27'000 famiglie contadine di una regione che conta circa un milione di abitanti riescono a garantire la gestione sostenibile dell'acqua di sorgente aumentando al contempo il rendimento delle rispettive colture e i rispettivi guadagni.

In **Laos**, 32 000 persone in 42 distretti delle 10 province più povere del Paese, di cui la metà donne, beneficiano oggi di un miglioramento diretto dell'approvvigionamento d'acqua e di adeguati piani di igiene. In **Tanzania,** 49 villaggi hanno ottenuto l'accesso all'acqua potabile e costruito 25 000 latrine. In **Mozambico** invece il ricorso ai servizi igienici rimane una grande sfida in tutto il Paese, nonostante un aumentato utilizzo di oltre il 10 per cento tra il 2012 e il 2014. Nel **Ciad** sono state realizzate tra il 2014 e il 2015 80 fontane, che forniscono acqua potabile a 40 000 persone. In oltre 200 villaggi, 100 000 abitanti non devono più fare i propri bisogni all'aperto e le famiglie hanno ora a disposizione servizi sanitari di base (latrine familiari).

Grazie all'impegno svizzero, in **Egitto** gli abitanti della città di Assuan possono ora contare su un migliore accesso alle risorse idriche e sanitarie e su una loro migliore gestione, questo grazie alla costruzione di un nuovo serbatoio d'acqua e all'introduzione da parte della società pubblica di gestione dell'acqua di un sistema di gestione-manutenzione.

In **Tunisia** oltre 100 famiglie (fra cui 257 donne) che vivono nella regione disagiata di Kasserine hanno finalmente accesso all'acqua potabile.

Infine in Ciad, grazie al sensibile miglioramento dei metodi d'irrigazione, più di 2 000 famiglie di 4 regioni, che insieme contano circa 2 milioni di abitanti, hanno visto aumentare il loro reddito durante la stagione secca.

In praticamente tutti i Paesi citati la DSC, in collaborazione con le autorità locali, ha incoraggiato l'organizzazione di comitati locali di gestione idrica (Water committees) per garantire l'utilizzo sostenibile degli impianti finanziati. Le donne delle comunità coinvolte, particolarmente colpite dalle penurie d'acqua, partecipano attivamente alle decisioni sull'utilizzo idrico. In sette Paesi la DSC, attraverso le sue organizzazioni partner, ha contribuito in maniera sostanziale a far inserire nella legge nazionale idrica un sufficiente numero di quote femminili nei comitati locali di gestione. E i fatti le hanno dato ragione: studi recenti hanno chiaramente dimostrato che nei comitati in cui siedono anche donne si registrano molti meno conflitti interni rispetto che in quelli composti esclusivamente da uomini.

- **Sanità**. La DSC sostiene in forma diretta 15 Paesi partner della Svizzera. All'interno di questi Paesi milioni di persone beneficiano dei progressi ottenuti nell'ambito della salute pubblica. Tali progressi sono stati resi possibili grazie alla pazienza e all'efficacia del dialogo politico e all'influsso esercitato dalla Svizzera sul miglioramento dei sistemi di salute pubblica. Per esempio, nella regione dei Grandi Laghi l'apporto della DSC ha contribuito a migliorare la qualità dei servizi, e la popolazione rurale si reca ormai nei centri sanitari in media almeno una volta all'anno, evento che non si era mai registrato fino al 2013. In Tanzania, nell'area di intervento della DSC, oltre il 14 per cento della popolazione è entrata a far parte di organizzazioni di mutua assistenza sanitaria comunali, facendo registrare un aumento di oltre il 10 per cento dal 2012.

  Nel Ciad, grazie al sostegno della DSC a favore di un miglior funzionamento dei servizi sanitari, l'accesso alla previdenza sanitaria pubblica a livello locale è aumentato dal 60 a oltre l'80 per cento in sei mesi. Dal 2013 nel Myanmar le persone

affette da malattie trasmissibili che hanno ricevuto un trattamento nei centri sanitari sono aumentate di circa 100 000 unità.

Un'analisi indipendente sull'efficacia della cooperazione svizzera in ambito sanitario[118] ha messo in luce i risultati positivi della Svizzera in questo settore: su 57 progetti realizzati tra il 2000 e il 2013 e analizzati recentemente, il 61 per cento viene considerato estremamente efficace e suscettibile di aver raggiunto gli obiettivi prefissi, mentre un 25 per cento li raggiungerebbe solo in parte o sarebbe in procinto di raggiungerli.

- **Sicurezza alimentare.** Nel settore agricolo e dello sviluppo rurale, in 21 Paesi e regioni partner più di 10 milioni di piccoli coltivatori e le rispettive famiglie hanno migliorato la loro sicurezza alimentare attraverso l'adozione di misure di ottimizzazione tecnologica, migliori pratiche colturali e grazie alla riforma fondiaria. Ciò ha fatto sì che in Tanzania dal 2012 quasi 60 000 contadini (di cui un terzo donne) hanno generato redditi supplementari tra il 13 e il 45 per cento a seconda del prodotto coltivato.

In **Ruanda** nel giro di un anno oltre 250 000 piccoli coltivatori hanno potenziato del 28 per cento il loro reddito dalle attività agricole grazie a misure di sostegno finalizzate alla fertilizzazione dei terreni, allo sviluppo della catena di valore agricola e ai legami commerciali. Al contempo sono riusciti a ridurre le perdite di prodotto stoccando i raccolti in silos ottimizzati.

I miglioramenti ottenuti in campo agricolo si ripercuotono direttamente sulla qualità di vita dei bambini. Nel 2014 in Bolivia 12 000 famiglie contadine hanno visto aumetare i loro redditi del 15 per cento rispetto all'anno precedente. Dal 2012 in Laos, in Cambogia e in Mongolia sono stati quasi 450 000 gli agricoltori che hanno beneficiato dell'aiuto della Svizzera per migliorare la produttività. Allo stesso tempo il dialogo politico sviluppato in questi Paesi ha consentito di migliorare i diritti dei proprietari di terreni agricoli. In Myanmar invece la Svizzera appoggia la riforma del settore agricolo volta a garantire la restituzione dei terreni agli agricoltori.

Malgrado i notevoli progressi registrati nello sviluppo rurale, numerosi sforzi sono ancora necessari nell'Africa subsahariana. Qui infatti, nonostante l'agricoltura rappresenti ancora la principale fonte di reddito del continente, la produttività dei terreni rimane mediocre. In America latina, al contrario, la solida crescita economica degli ultimi anni ha avuto un effetto trainante anche sul settore agricolo. In Asia invece i progressi sono frenati da un'agricoltura dominata da una miriade di piccole coltivazioni e dalla presenza di numerose liti fondiarie. Tuttavia, il migliore utilizzo delle catene di valore associate alla promozione delle piccole e medie imprese ha consentito di migliorare direttamente o indirettamente la posizione di contadini e artigiani nel mercato del lavoro. Ciò si è tradotto in un aumento di reddito dal 10 al 15 per cento per circa 80 milioni di persone nei Paesi e nelle regioni sostenute dalla DSC. Tale sostegno, espressamente mirato sulle catene di valore occupate dalle donne, ha portato a una maggiore sicurezza alimentare delle famiglie coinvolte.

118 Report on Effectiveness 2015: Swiss International Cooperation in Health, 2000-2013, NIRAS A/S

- **Istruzione di base.** Nei bilanci di tutti i Paesi africani partner della DSC sono aumentati i fondi per questa voce di spesa; con conseguenti benefici per le centinaia di migliaia di persone negli otto Paesi partner coinvolti, e per i sistemi educativi presi nel loro complesso. Gli investimenti della DSC procedono di pari passo con il dialogo politico. In Niger il governo ha rafforzato il proprio investimento in programmi efficienti di formazione degli insegnanti e ha lanciato una riforma del sistema scolastico volta a creare un legame più stretto tra l'istruzione di base e la formazione professionale.

Nel **Burkina Faso,** 12 000 insegnanti (di cui il 60 per cento donne) contribuiscono a formare i 320 000 alunni delle scuole primarie pubbliche del Paese che hanno beneficiato del sostegno della DSC. In **Niger**, quasi 30 000 insegnanti (di cui oltre il 30 per cento donne) hanno potenziato la pratica della loro professione. In **Benin**, l'impegno della DSC ha portato alla costruzione di 320 nuovi centri di alfabetizzazione.

- **Formazione professionale.** Dal 2012 più di 50 000 persone in 18 Paesi prioritari per la Svizzera – principalmente giovani – hanno beneficiato di una formazione professionale. In Ruanda per esempio, i cinque centri di formazione professionale ultimati nel 2014 hanno già consentito di formare 500 apprendisti – di cui la metà donne – nel campo della falegnameria e nel settore alberghiero-ristorativo. Nel 2014 in Nepal più di 8 000 giovani hanno completato una formazione professionale; nel 95 per cento dei casi hanno già trovato un impiego e sono remunerati almeno a salario minimo. Nel Myanmar, grazie a una nuova legge, risultante dal dialogo politico condotto dalla Svizzera, sono state integrate nel sistema nazionale della formazione professionale sei nuove categorie professionali.

  Nel 2014 in Bolivia circa 36 000 giovani, di cui il 40 per cento donne, hanno beneficiato dell'efficace e riconosciuto sistema della formazione professionale duale, che è stato peraltro integrato anche nella legislazione boliviana.

- **Accesso alle prestazioni finanziarie.** Grazie a un migliore accesso alle prestazioni finanziarie e alla promozione del settore privato, nei Paesi e nelle regioni partner della Svizzera i redditi e le opportunità del mercato del lavoro si sono moltiplicati. Nel 2015, la collaborazione tra attori privati della finanza svizzera e la DSC in Africa, Asia e America del Sud ha consentito l'accesso al microcredito a circa 720 000 nuovi clienti con risorse finanziarie limitate. Negli ultimi due anni nel solo Nepal, grazie a un migliore accesso alle prestazioni finanziarie 22 000 giovani sono riusciti a trovare un lavoro o a sviluppare un'attività indipendente.

In **Bangladesh** il progetto «Katalyst», che mira ad aumentare il reddito delle popolazioni povere delle zone rurali, ha vinto il premio per l'innovazione dell'OCSE. Il progetto, appoggiato dalla DSC, ha permesso a circa 920 000 piccoli coltivatori e imprenditori di aumentare la propria competitività attraverso un miglior accesso ai servizi e all'informazione. In due anni i soggetti coinvolti hanno visto aumentare il loro reddito in media di 81 dollari americani all'anno.

Nel 2014 in tutti i Paesi partner, già 300 000 persone hanno sottoscritto microassicurazioni agricole o polizze vita a favore delle fasce più povere della popolazione. Nella maggior parte dei casi i sottoscrittori sono piccoli e medi coltivatori o artigiani. Nell'ambito dei servizi finanziari privati una banca di microcredito fondata

da Svizzeri è stata accreditata dalla Banca centrale del Mozambico. Grazie al sostegno della DSC questo istituto è diventato la prima banca locale del Paese, e dal 2015 è in grado di offrire a 8 000 famiglie l'accesso a servizi finanziari da cui finora erano rimaste escluse.

Aumento della cooperazione negli Stati fragili

La Svizzera ha concentrato maggiormente le proprie attività nei 12 Paesi e regioni cosiddette fragili dell'Asia, dell'America del Sud e dell'Africa. All'elenco dei 10 Paesi[119] di riferimento del messaggio 2013–2016 ne sono stati aggiunti altri due: Mali e Honduras, Paesi prioritari della cooperazione svizzera che tuttavia negli ultimi anni hanno registrato un notevole deterioramento della loro situazione, sul piano politico e della sicurezza. Alla fine del 2014 l'impegno finanziario della DSC nei Paesi e nelle regioni in situazioni i crisi copriva già il 44 per cento del budget dell'aiuto bilaterale, mentre l'obiettivo prefisso era di arrivare al minimo al 40 per cento entro il 2016.

Aumentando il proprio impegno nei contesti fragili, la Svizzera si prefigge di contribuire in maniera sostanziale a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni più svantaggiate, individuando e gestendo le cause scatenanti dei conflitti e rafforzando la capacità degli Stati partner di svolgere le funzioni necessarie per ridurre la povertà, promuovere lo sviluppo e proteggere la popolazione nel rispetto dei diritti umani.

La valutazione indipendente sull'efficacia degli strumenti utilizzati in contesti fragili e sconvolti da conflitti commissionata nel 2012, ha confermato che la DSC è perfettamente in grado di sviluppare interventi di più ampia portata negli Stati fragili e di assumere un ruolo importante nel sistema internazionale. In quest'ottica, l'esperienza e i rapporti di rispetto e di fiducia reciproci costruiti negli anni con i propri Paesi partner rappresentano i suoi principali punti di forza. Sulla base delle raccomandazioni emesse da questa valutazione, e al fine di ottenere risultati più decisivi nei contesti fragili, la direzione della DSC ha deciso di adottare misure appropriate per far sì che le strategie di cooperazione, sviluppate in ogni regione e Paese partner, si fondino su un'analisi completa del contesto, sviluppino ipotesi esplicite di cambiamento e integrino più efficacemente una gestione dei programmi sensibile ai conflitti. Allo stesso tempo la DSC ha rafforzato la propria collaborazione in seno all'Amministrazione federale, affinché le strategie di cooperazione si sviluppino in maniera congiunta con obiettivi e risultati comuni nell'ottica di un approccio davvero pangovernativo. Se considerati separatamente i vari strumenti di cooperazione della Svizzera (DSC, DSU, SECO) si sono dimostrati efficaci, la loro applicazione combinata e coordinata ha permesso di ottenere risultati ancora più ragguardevoli nella gestione delle cause di fragilità e di conflitti. Negli ultimi anni l'attività complementare tra le unità amministrative federali è cresciuta notevolmente, grazie al moltiplicarsi di collaborazioni sul piano strategico.

Risultati nel contributo al miglioramento delle condizioni di vita, alla riduzione delle cause dei conflitti e al potenziamento della resistenza alle crisi in situazioni di fragilità.

[119] Corno d'Africa, Ciad, Niger, Africa australe (Zimbabwe), Palestina, Nord Africa, Hindukush, Mekong (Myanmar), Nepal, Haiti.

Grazie a un impegno costante nei 12 Paesi e regioni partner cosidetti fragili, la Svizzera ha contribuito a ridare una prospettiva di sviluppo a lungo termine riuscendo a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni.

Il miglioramento dei diritti sociali, culturali e politici degli individui ha un notevole impatto nella diminuzione delle crisi e dei conflitti. L'ampliamento della protezione delle vittime, l'attuazione di raccomandazioni sui diritti umani, l'introduzione di politiche che favoriscono l'integrazione sociale e la non discriminazione di gruppi di culture diversi, rappresentano altrettante misure di potenziamento del ruolo che la società civile può assumere nella mediazione e nella gestione dei conflitti. Tuttavia, se da un lato si sono ottenuti risultati positivi in situazioni di fragilità, da una recente analisi interna della DSC è risultato che la situazione generale si è deteriorata in 5 dei 12 Paesi e regioni partner in cui era intervenuta la Svizzera.

- **Gestione dei conflitti:** La DSC copresiede a livello multilaterale l'International Network on Conflict and Fragility (INCAF), un forum che riunisce vari attori allo scopo di ottenere dei risultati in materia di sviluppo anche nelle situazioni più difficili. L'INCAF è stato creato nel 2009 come rete tematica del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. La Svizzera fa anche parte dell'International dialogue on peacebuilding and statebuilding (IDPS) il primo forum internazionale di dialogo politico che riunisce Paesi fragili e colpiti da conflitti, Paesi sviluppati, organizzazioni multilaterali e rappresentanti della società civile per accelerare l'uscita con successo dai conflitti e da situazioni di fragilità.

Nell'ambito della gestione delle cause di conflitti e del consolidamento della pace in Africa, grazie al sostegno della DSC nella **regione dei Grandi Laghi**, oltre la metà dei circa 850 conflitti – principalmente fondiari – sono stati risolti a livello bilaterale attraverso la mediazione e l'istituzione di commissioni di riconciliazione, e i terreni oggetto di dispute sono stati riconsegnati ai proprietari originari. Nel 2014, in **Burundi** sono stati riconosciuti legalmente i diritti di proprietà a più di 23 000 aziende famigliari mentre nella **Repubblica democratica del Congo** sono stati risolti 81 conflitti, di cui 20 a favore di donne.

In Africa occidentale la creazione di meccanismi di concertazione tra governi e gruppi d'interesse ha contribuito notevolmente a ridurre i conflitti sull'accesso alle risorse come l'acqua e la terra. In Mali per esempio, oltre 18 400 persone hanno beneficiato di questo sistema. In Niger sono stati istituiti dei forum di scambio tra autorità locali e cittadini per risolvere i litigi in materia di suolo e di proprietà. Nel Burkina Faso, in seguito alla risoluzione di conflitti, sono stati ripristinati e resi accessibili alla popolazione innumerevoli pozzi e fontane.

La DSC appoggia frequentemente lo svolgimento di elezioni nazionali a livello locale per garantire il processo democratico e limitare i rischi di conflitti. Le elezioni in Sudafrica e in Mozambico si sono svolte in maniera corretta e pacifica, a parte le pratiche di corruzione di alcuni partiti politici, che però sono state denunciate da un'organizzazione della società civile partner della DSC. Proprio queste denunce hanno indotto il governo a emanare misure anticorruzione più stringenti.

In Myanmar, un dialogo politico condotto dalla DSC ha permesso di lanciare un processo di riforme sulla restituzione delle terre, annoso problema risalente al periodo della giunta militare, e di partecipare alla redazione della futura legge sui diritti dello sfruttamento del suolo.

In Honduras è stato adottato un approccio diverso alla risoluzione dei conflitti. Qui la DSC appoggia una riforma della polizia nazionale volta a ridurre la corruzione al suo interno e a sensibilizzarla ai diritti dell'uomo e alle problematiche della popolazione. Nel 2014, 1 000 ufficiali di polizia tra uomini e donne hanno seguito dei corsi elaborati con la partecipazione della DSC, volti a incoraggiare una maggiore vicinanza alla popolazione e l'impegno nella promozione di misure di sicurezza preventive per ridurre la violenza.

- **Resistenza alle crisi:** A Haiti, una serie di campagne di sensibilizzazione condotte da una rete nazionale di giornalisti che si adopera per sconfiggere la fame e sostenute dalla DSC, ha contribuito notevolmente a rafforzare la resistenza della popolazione a importanti crisi alimentari.

In **Pakistan**, nella provincia di Khyber Paktunkhwa alla frontiera con l'Afghanistan, il dialogo polititico sostenuto dalla DSC ha permesso di rafforzare i principi dello Stato di diritto e di garantire alla comunità un accesso alla giustizia. Diversi conflitti sono stati risolti pacificamente, e in 7 distretti su 25 dell'intera provincia circa 30 000 persone, di cui la metà donne, hanno beneficiato di questa svolta positiva.

In Honduras, il rafforzamento dell'ufficio del Procuratore generale, sostenuto dalla DSC, ha segnato l'inizio della lotta contro l'impunità in materia di crimini gravi. Purtroppo, nonostante gli sforzi non è stato ancora constatato alcun miglioramento nella sicurezza del Paese. A fine 2014 il numero di omicidi non aveva di fatto subito alcun calo sensibile.

- **Diritti umani:** In Afghanistan, l'appoggio della DSC alla Commissione nazionale per i diritti umani e il contemporaneo consolidamento della società civile hanno reso possibile un rafforzamento dei diritti umani, in particolare quelli delle donne. Lo dimostrano le opinioni di più di 1000 afghane di 29 province del Paese, che dichiarano di sentirsi maggiormente tutelati dai conflitti. Infine, grazie all'appoggio della DSC, che ha contribuito a rendere più efficiente il sistema giudiziario, sono stati rimessi in libertà oltre 300 detenuti adulti, di cui 60 donne, e più di 100 minori condannati a torto e senza processo.

A Haiti la DSC sostiene il governo nell'affrontare la questione dell'estrema lentezza dei procedimenti giudiziari e delle interminabili detenzioni preventive. Questo intervento sta avendo un discreto successo: per i 9000 detenuti che hanno ricevuto assistenza legale, le condizioni di detenzione sono già sensibilmente migliorate.

Grazie a una migliore gestione dei sistemi di prestazione dei servizi nei Paesi e nelle regioni partner della DSC nell'Africa subsahariana, in Asia e in America del Sud, 8 milioni di persone appartenenti alle fasce più povere e sfavorite della popolazione hanno visto migliorare i loro diritti economici e sociali. Ciò è stato possibile grazie a un migliore accesso alle risorse, quali l'acqua potabile, l'alimentazione, la terra, l'alloggio nonché a servizi pubblici e privati come l'istruzione, la sanità, o a forme di finanziamento come il microcredito. Questo risultato rappresenta il frutto del sostegno della DSC alle riforme statali nei Paesi coinvolti, che presta particolare riguardo al miglioramento del quadro politico-legislativo e al rafforzamento del buongoverno a livello locale.

Maggiore impegno nella riduzione delle sfide globali

Dall'inizio del nuovo millennio, le sfide globali legate alla sostenibilità e alla penuria delle risorse del nostro pianeta sono diventate sempre più importanti. L'accesso all'acqua, alle materie prime e all'energia, il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare, la migrazione e i problemi di salute globale influiscono enormemente sulla povertà nel mondo. E i modelli classici incentrati sullo sviluppo delle capacità dei Paesi partner non bastano più a risolvere definitivamente questi problemi. Al fine di rispondere più efficacemente a tali sfide, dal 2008 la DSC ha istituito cinque programmi globali negli ambiti della sicurezza alimentare, del cambiamento climatico, dell'acqua, della migrazione e sviluppo e della salute. Questo nuovo strumento di cooperazione ha consentito di: a) sviluppare degli approcci efficaci e testati tramite progetti innovativi sostenuti a livello locale, nazionale o regionale con l'apporto del settore privato e di centri di eccellenza svizzeri; b) massimizzare l'impatto dei propri programmi e c) animare il dibattito a livello multilaterale per influenzare l'elaborazione di norme e politiche internazionali.

Pur avendo come obiettivo prioritario il miglioramento della situazione delle popolazioni povere, i programmi globali della DSC messi in campo intervengono là dove la possibilità di fare leva è più ottimale, quindi non necessariamente nei Paesi o nelle regioni più povere. Essi intervengono anche nei Paesi emergenti, quali l'India o il Brasile, in grado di esercitare a livello internazionale un influsso determinante su temi globali quali il cambiamento climatico o la sicurezza alimentare.

Unendo esperienze pratiche, influsso e definizione delle politiche, i cinque programmi globali della DSC hanno rapidamente dimostrato la loro efficacia. Come prova una valutazione istituzionale indipendente dei 5 programmi globali della DSC realizzata nel 2015[120]: "*Global programs make a difference for the SDC and for the Swiss foreign policy in terms of policy influencing through strategic multilateral engagement and efforts on coordination with other parts of the Swiss administration*" (Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change; Water Initiatives; Food Security; Migration and Development and Health). Grazie a progetti pilota innovativi, nell'ambito dei processi internazionali la Svizzera contribuisce in maniera sempre crescente a realizzare obiettivi volti a sviluppare regole e politiche atte a rispondere alle sfide globali.

Risultati nella creazione di condizioni favorevoli alla risoluzione delle sfide globali.

- **Cambiamento climatico.** La Svizzera si impegna attivamente in attività tese a mitigare gli effetti del cambiamento climatico e a promuovere l'adattamento alle sue conseguenze. In quest'ottica ha contribuito al sesto rifinanziamento del Fondo mondiale per l'ambiente (FEM), che è così entrato nella disponibilità di un miliardo di dollari US. Con l'impegno del proprio rappresentante in seno al comitato esecutivo, e il suo contributo di 100 milioni di dollari US (dal 2015 per un periodo triennale), la Svizzera ha anche appoggiato attivamente l'istituzione del nuovo Fondo verde per il clima. Creato specificamente per sostenere i Paesi in sviluppo nelle azioni di adattamento e di attenuazione degli effetti del cambiamento climatico, il Fondo verde per il clima tiene conto delle esigenze delle popolazioni più

120 External Institutional Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change, Water Initiatives, Food Security, Migration and Development and Health, Lotus M&E Group, 2015

vulnerabili ed esposte ai pericoli e è concepito anche per attrarre risorse dal settore privato.

In **India** il Governo ha recentemente adottato delle direttive sull'efficienza energetica delle costruzioni residenziali. Tali direttive sono il risultato di una stretta cooperazione tra il Governo indiano e quello svizzero, basata sulle competenze e il know-how elvetici in questo settore. L'applicazione di queste direttive permetterà di ottenere un notevole risparmio energetico nelle nuove costruzioni e conseguentemente di ridurre in maniera sostanziale le emissioni di gas-serra.

Nel 2014 è stata condotta un'analisi indipendente sull'efficacia della DSC e della SECO nell'ambito del cambiamento climatico. Ne è risultato che quasi il 40 per cento dei progetti analizzati presenta un'efficacia da elevata a molto elevata in materia di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico. Per un ulteriore 50 per cento dei progetti l'efficacia è risultata moderata, debole per il restante 10 per cento. L'analisi, realizzata da consulenti indipendenti, ha anche evidenziato che i progetti finanziati dalla Svizzera hanno contribuito a ridurre la povertà grazie anche al rafforzamento del sentimento di resilienza nei confronti degli effetti del cambiamento climatico da parte delle fasce più vulnerabili. È infine stato sottolineato che, nell'ambito dei progetti sostenuti dalla Svizzera, il nostro Paese ha trasferito efficacemente ai suoi Paesi partner le conoscenze e le competenze necessarie alla lotta contro il cambiamento climatico.

- **Acqua:** Sul piano internazionale, l'influsso della Svizzera è stato determinante in questo settore. Il nostro Paese ha contribuito in maniera sostanziale a inserire nel documento finale sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), proposti dal gruppo di lavoro aperto delle Nazioni Unite, un obiettivo concreto e misurabile inerente l'accesso universale all'acqua e all'igiene.

  A livello normativo un risultato importante è stato conseguito nel luglio 2014 con l'adozione dello standard ISO 14046 sull'impronta idrica (water footprint) delle aziende, appoggiato e sviluppato dalla Svizzera. Si tratta di una norma che definisce a livello internazionale le regole che permettono di valutare il consumo d'acqua di un prodotto o di un servizio nel suo ciclo di vita. Sul piano operativo si stanno creando stretti rapporti di collaborazione tra governi e grandi aziende al fine di ridurre l'impronta idrica dei sistemi di produzione.

In **Vietnam**, primo produttore mondiale di caffè Robusta, si è costituita una partnership tra la DSC, il Ministero dell'agricoltura e Nestlé per ridurre la quantità d'acqua utilizzata nell'irrigazione delle piantagioni. Da uno studio congiunto è risultato che la quantità d'acqua utilizzata per irrigare le piantagioni è diminuita del 60 per cento. Al momento sono circa 50 00 i produttori che aderiscono al progetto. La diminuzione del consumo d'acqua per la coltivazione ha permesso di realizzare economie significative (circa 240 CHF all'anno per ogni produttore) nei costi di produzione. E con l'acqua risparmiata si riescono ad approvvigionare 2,5 milioni di persone. L'impegno e le competenze dimostrate dalla Svizzera hanno confermato l'importanza di integrare il settore privato e la pertinenza dei partenariati pubblici-privati nella ricerca di soluzioni per una gestione sostenibile delle fonti idriche.

In America del Sud, la pluriennale esperienza della DSC nell'ambito dell'igiene e dell'approvvigionamento dell'acqua nelle zone rurali le ha consentito di realizzare in Peru un migliore accesso a servizi di base nel campo dell'igiene per 732 000 persone, e un accesso all'acqua potabile per altre 297 000. Grazie al dialogo politico e allo scambio di know-how il progetto, avviato nel 2011, è stato esteso ad altre regioni peruviane; e nel 2014 è stato riproposto tale e quale in Colombia. Progetti simili garantiscono l'accesso a fonti d'acqua potabile a 251'000 persone ad Haiti, a 351 000 persone in Nicaragua e ad altre 500 000 in Honduras.

- **Migrazione e sviluppo:** Con il suo impegno internazionale la Svizzera ha svolto un ruolo importante nel radicamento nel sistema ONU di un dialogo sulla migrazione e sullo sviluppo ad alti livelli. La questione della migrazione come fattore di sviluppo ha di conseguenza acquisito una maggiore importanza, ed è stata costantemente trattata in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

  Attraverso il suo impegno sul piano operativo, la Svizzera mira a migliorare le condizioni di milioni di persone che abbandonano i Paesi del Sud e del Sud-Est asiatico per andare a lavorare in Medio Oriente. In quest'ottica, in alcuni dei paesi d'origine dei migranti, come il Nepal e il Bangladesh, viene adottato un intervento per sostenere "a monte" i preparativi alla partenza dei futuri migranti.

  La DSC ha sostenuto vari uffici di consulenza in 10 dei 25 distretti dello **Sri Lanka**, il cui scopo è informare i potenziali migranti sui rischi e i vantaggi di una migrazione a scopo di lavoro, sui loro diritti e obblighi e sulle condizioni di vita e di lavoro nei rispettivi Paesi di destinazione. Dal 2013, grazie all'acquisizione di informazioni affidabili e precise, 52 000 famiglie hanno potuto così prendere una decisione su un'eventuale migrazione, e sfruttare le opportunità di farlo nelle migliori condizioni possibili.

  La Svizzera ha sviluppato un certo numero di partenariati migratori. Come il partenariato con la Bosnia ed Erzegovina, che grazie al sostegno della DSC e della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha finanziato la prima cartografia della disapora bosniaca in Svizzera, stimata intorno a 60 000 persone. L'iniziativa consente di fornire un aiuto ai migranti che desiderano fare ritorno nel loro Paese e facilitare gli investimenti nell'economia bosniaca, compreso l'invio di fondi da parte della comunità dei migranti.

- **Sicurezza alimentare:** Il dialogo politico sviluppato grazie alla competenza e a una lunga esperienza riconosciutele nel campo dello sviluppo rurale, hanno consentito alla Svizzera di essere parte attiva nel processo di adozione e attuazione di importanti regolamentazioni internazionali per migliorare la sicurezza alimentare. Il nostro Paese ha svolto un ruolo fondamentale nel riconoscimento da parte della FAO dei Principi per degli investimenti responsabili nel settore agricolo e alimentare[121], adottati nell'ottobre 2014. Tali principi costituiscono infatti una cornice globale per gli investimenti lungo tutta la catena di valore.

  La DSC si è impegnata intensamente a tutti i livelli anche in materia di governanza agricola, contribuendo all'attuazione di politiche e linee guida volte ad assicurare un accesso alla terra e alle risorse naturali sicuro e uguale per tutti. Ha inoltre sostenuto fermamente l'applicazione delle Direttive volontarie per una governance

[121] www.fao.org/cfs/cfs-home/resaginv/en/

responsabile dei regimi fondiari[122], adottate nel 2012 dalla Commissione sulla sicurezza alimentare mondiale (CFS) delle Nazioni Unite. Attraverso progetti regionali innovativi in Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam, la DSC incoraggia l'attuazione di tali direttive per garantire ai produttori, uomini e donne, la certezza del diritto e un migliore accesso alle risorse naturali: foreste, terra e acqua.

Grazie a una fortissima domanda e al largo consenso ricevuto da attori chiave (governi, agricoltori, ONG), una rete di consulenza ai contadini sulla protezione delle piante, avviata nel 2011, ha registrato sotto l'impulso della DSC uno sviluppo ragguardevole. Attualmente Plantwise opera in 31 Paesi di tutti i continenti. Ad oggi 600 000 agricoltori tra uomini e donne beneficiano della creazione di cliniche fitosanitarie, parte di una rete globale che lavora a stretto contatto con la ricerca. Inoltre, grazie al forte impegno della DSC la Svizzera è stata inclusa nel comitato direttivo di un'iniziativa dell'Unione africana sulla promozione dell'agricoltura ecologica, che si situa in cima alle priorità del continente.

- **Salute:** La Svizzera ha aumentato il proprio impegno a favore del miglioramento della salute intesa come bene pubblico globale. In quest'ottica l'attenzione verte sui seguenti punti: a) le questioni inerenti il finanziamento sostenibile dei sistemi sanitari, in particolare attraverso l'introduzione di meccanismi di protezione sociale; b) l'accesso ai medicamenti nella lotta contro le malattie tropicali trascurate e la malaria; c) la salute sessuale e riproduttrice degli adolescenti e d) il rafforzamento della governanza del sistema sanitario multilaterale.

  La Svizzera ha svolto un ruolo pionieristico nella lotta per l'accesso ai medicamenti contro le malattie tropicali come la malaria. Ha contribuito a finanziare e a lanciare una serie di progetti di ricerca e sviluppo di medicine efficaci ed economiche contro le malattie tropicali, spesso ignorate dalle multinazionali farmaceutiche. In quest'ottica, la DSC ha cofondato e partecipa a partenariati privati innovativi, quali l'Innovative Vector Control Consortium (IVCC) che combatte i vettori di malattie tropicali trascurate.

Sul piano della tematica globale della salute, la Svizzera appoggia istituzioni chiave con sede a **Ginevra** e si impegna attivamente nei processi strategici e di riforma nelle organizzazioni multilaterali. Le sue contribuzioni all'UNAIDS e all'OMS sono nettamente aumentate, mentre la riforma del Fondo globale per la lotta contro l'aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM) è stata conclusa nel 2013. Inoltre, avendo occupato un seggio in seno al Consiglio esecutivo dell'OMS fino al 2014, la Svizzera ha partecipato al processo di riforma di questa organizzazione sul piano dei contenuti e anche del finanziamento.

Con la sua politica estera in materia di salute adottata nel 2012, la Svizzera si è data uno strumento innovativo per migliorare la coerenza delle proprie posizioni a livello globale. Essa è volta a stabilire e a mettere in pratica gli obiettivi comuni dei servizi della Confederazione competenti in materia di politica estera della salute. Aumenta inoltre la credibilità della Svizzera in qualità di attrice globale nell'ambito della salute e muove l'impegno della cooperazione svizzera allo sviluppo in direzione della riduzione della povertà e dello sviluppo sostenibile.

[122] www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/

Cooperazione allo sviluppo con i partner multilaterali

Per proseguire il suo impegno in una globalizzazione sostenibile e per rafforzare la propria influenza sul piano internazionale, la Svizzera collabora principalmente con tredici organizzazioni multilaterali per lo sviluppo e cinque organizzazioni multilaterali per l'aiuto umanitario. Tali organizzazioni sono fondamentali per l'elaborazione e l'attuazione di politiche globali in grado di orientare lo sviluppo delle legislazioni nazionali.

In base all'esame di peer review sulla Svizzera condotto nel 2013, l'OCSE ritiene che il nostro Paese si sia dotato di un approccio strategico chiaro e applicato in maniera conseguente nell'ambito della sua collaborazione in seno alle organizzazioni multilaterali. Grazie a ciò la posizione e l'influenza della Svizzera si sono affermate nei confronti delle organizzazioni multilaterali partner. Ciò è dovuto alla sua partecipazione attiva e sistematica ai processi multilaterali, al riconoscimento della qualità dei suoi contributi, ma anche al fatto che, grazie allo stanziamento di finanziamenti supplementari ad hoc ad alcune di esse, oggi la Svizzera è tra i primi 10 finanziatori di dieci sue organizzazioni prioritarie e tra i primi 15 delle altre tre.

Risultati nel contributo al rafforzamento dell'efficacia del sistema multilaterale

La Svizzera ha saputo esercitare con intelligenza la propria influenza, raggiungendo i due obiettivi che si era prefissa: rafforzare da un lato l'organizzazione e il funzionamento delle agenzie delle Nazioni Unite e consolidare le riforme intraprese dalla Banca mondiale e dalle banche regionali per lo sviluppo; e migliorare dall'altro lato l'orientamento strategico e l'efficacia degli interventi delle organizzazioni multilaterali prioritarie, attraverso l'appoggio all'elaborazione e all'utilizzo da parte di queste stesse organizzazioni di nuovi strumenti strategici e programmatici di pianificazione, gestione e valutazione.

- **Riforme.** Nell'ambito delle Nazioni Unite la Svizzera ha proseguito il proprio sostegno nell'ottica dell'approccio «One UN»". Si tratta di una riforma fondamentale e di ampio respiro che mira a rafforzare l'efficacia dei programmi delle numerose agenzie delle Nazioni Unite attraverso una maggiore armonizzazione delle procedure interne e il coordinamento dei rispettivi interventi in campo. Al riguardo la Svizzera si è impegnata più specificamente nell'elaborazione e nell'adozione di sistemi di monitoraggio e di valutazione efficaci per l'insieme delle istituzioni del sistema ONU, in grado di favorire una migliore gestione dei rispettivi progetti e programmi. Nell'ambito di altre organizzazioni prioritarie, come la Banca asiatica di sviluppo o il PNUD, l'appoggio del nostro Paese si è focalizzato sui rispettivi processi di decentramento per favorire l'avvicinamento di attività, collaboratori e decisioni ai partner in loco.

- **Governanza:** Le organizzazioni multilaterali si impegnano a soddisfare le crescenti esigenze in materia di buongoverno. Tutte le organizzazioni prioritarie della Svizzera applicano gli standard internazionalmente riconosciuti di verifica dei bilanci e della situazione finanziaria, e si sottopongono regolarmente ad audit esterni indipendenti. Nell'ambito di un altro importante aspetto della governanza, le 7 organizzazioni multilaterali di sviluppo prioritarie[123] esaminate nel 2014 hanno tutte ottenuto una classificazione da buona a molto buona in base all'Indice di Trasparenza degli Aiuti.

123 PNUS, AsDB, IDA, AfDB, IDB, GFATM e UNICEF

La Svizzera siede nella maggior parte dei consigli di amministrazione delle organizzazioni multilaterali prioritarie, e garantire il buongoverno delle sue organizzazioni fa parte delle proprie responsabilità. Il fatto che il nostro Paese sia stato scelto per occupare la vicepresidenza del consiglio di amministrazione di UNAIDS nel 2015 è una chiara dimostrazione della fiducia di cui gode presso gli Stati membri.

Valutazione: La valutazione sistematica della performance e dell'efficacia delle organizzazioni multilaterali prioritarie è un elemento centrale del rapporto di partenariato per la Svizzera, che sostiene per esempio il processo «Annual Multilateral Performance Assessment» (MOPAN)[124]. Le valutazioni realizzate in questo ambito stimano nel complesso da buone a molto buone le prestazioni delle 18 organizzazioni multilaterali prioritarie. Tuttavia 4 di queste sono state sollecitate a documentare meglio gli effetti sullo sviluppo dei loro interventi in loco.

Diversi organismi del sistema delle Nazioni Unite come il PNUS, l'UNFPA, l'UNICEF e UN Women, ma anche la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo, hanno elaborato nuovi piani strategici e quadri di risultati per il periodo 2014–2017. Hanno gettato in tal modo solide basi per l'elaborazione delle loro strategie e dei progetti globali, regionali e nazionali. La Svizzera si è spesa notevolmente nelle discussioni sui meccanismi di applicazione di questi nuovi strumenti, che rappresentano un primo importante passo verso il miglioramento della qualità dei rapporti e del rendiconto di queste organizzazioni. Infine, sul piano dei progetti, nel solco della propria strategia multilaterale la Svizzera ha sostenuto strenuamente la necessità di potenziamento delle competenze in materia di valutazione e autovalutazione di vari partner, quali il PNUS, l'UNFPA, l'UNICEF e UN Women.

- **Priorità tematiche e influsso della Svizzera:** Le organizzazioni partner multilaterali continuano a registrare sviluppi positivi nell'ambito delle tematiche prioritarie per la DSC. Con i suoi interventi la Svizzera ha contribuito a radicare e a rafforzare questi temi in seno a diverse agenzie del sistema delle Nazioni Unite e delle banche di sviluppo.

L'adozione del «Piano d'azione su scala ONU per la parità dei generi e l'autonomia delle donne» da parte di oltre 60 organizzazioni va considerato a tutti gli effetti un pieno successo del sistema multilaterale. Soprattutto in considerazione del fatto che per l'occasione la Banca africana di sviluppo ha approvato la propria strategia sulla parità di genere 2014–2019 e nominato al riguardo un inviato speciale.

Per rafforzare l'impegno dei propri partner negli Stati fragili, la Svizzera ha sostenuto risolutamente la necessità di migliorare il partenariato tra Banca mondiale e Nazioni Unite. L'integrazione di questa partnership nel quadro dei risultati di AID dimostra la sua importanza per entrambe le organizzazioni, e ne migliora considerevolmente le prospettive di efficacia e di durata nel tempo.

La Svizzera ha saputo capitalizzare la presenza chiave a Ginevra di partner di sviluppo multilaterali (p.e.: OMS, UNAIDS, GFATM, UNICEF, PNUS) e dei rispettivi organi direttivi per contribuire a definire le loro posizioni in materia du sviluppo. Ciò è avvenuto attraverso la partecipazione attiva nei vari forum formali e informali che offre la **Ginevra internazionale**, riguardo in particolare a temi fon-

[124] www.mopanonline.org

damentali come gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS/SDGs), la salute globale e l'acqua. La presenza visibile della Svizzera a Ginevra ha anche largamente contribuito a difendere le posizioni del nostro Paese in seno a questi organi. Ha inoltre assicurato la coerenza della voce della Svizzera con altri poli della politica multilaterale, come New York, e un radicamento reale delle priorità elvetiche nel contesto della Ginevra internazionale.

Una cooperazione promettente con il settore privato

Il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 mette chiaramente in evidenza il ruolo chiave del settore privato nella riduzione della povertà nei Paesi emergenti e meno avanzati e nella protezione dei beni pubblici a livello globale. Con ogni probabilità, l'importanza dell'apporto del settore privato crescerà ulteriormente quando si tratterà di conseguire i futuri Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) dell'Agenda 2030. Alla luce di ciò la Svizzera ha deciso di intensificare il proprio sostegno ai partenariati pubblico-privati di sviluppo (Public-Private Development Partnerships, PPDP). Dal 2013 la DSC ha avviato nuovi partenariati attraverso l'esplorazione di forme di collaborazione innovative con le aziende private. Ciò al fine di rafforzare in maniera significativa l'impatto dei progetti sostenuti e di sfruttare su larga scala i relativi effetti leva.

Sul piano internazionale la Svizzera partecipa attivamente attraverso vari consessi multilaterali al dialogo politico sul ruolo del settore privato nell'ambito dello sviluppo. L'obiettivo è incoraggiare le società private a sostenere in maniera più massiccia gli sforzi della comunità internazionale a favore di uno sviluppo mondiale sostenibile. La Svizzera fa per esempio parte del Partenariato di Busan per una cooperazione allo sviluppo efficace, che riunisce più di 160 Paesi e 50 organizzazioni pubbliche e private, e che ha posto la cooperazione tra pubblico e privato in cima alla sua agenda delle priorità. La DSC difende inoltre fortemente l'apporto del settore privato nell'elaborazione e nell'attuazione degli OSS e dell'Agenda 2030.

Sul piano operativo la DSC si è impegnata intensamente nella costruzione di alleanze strategiche con aziende private. Lo scopo è realizzare gli obiettivi strategici di sviluppo del messaggio 2013–2016 in settori prioritari quali la sicurezza alimentare, la salute, la migrazione, la promozione del lavoro e del reddito, la gestione delle risorse idriche e il cambiamento climatico. Se la DSC vanta una lunga esperienza nello sviluppo del settore privato nei Paesi in cui è attiva, il suo impegno a favore dei partenariati per lo sviluppo con il settore privato ha acquisito piena importanza in occasione dell'attuazione del messaggio sulla cooperazione internazionale 2013–2016.

L'impegno finanziario della DSC nell'ambito dei PPDP è più che raddoppiato dall'inizio degli Anni 2000, arrivando oggi a circa 30 milioni di franchi all'anno. Attualmente la DSC è attiva con una trentina di partenariati, in cui le modalità di collaborazione variano in funzione degli obiettivi perseguiti e delle organizzazioni coinvolte. E oggi sta raccogliendo i primi frutti di questo impegno. Dalla valutazione indipendente del portafoglio PPDP condotta nel 2013[125] è emerso che quasi i due terzi di questi partenariati presentavano già allora buone potenzialità. È il caso dei seguenti progetti.

125 Stocktaking Assessment of the Public-Private Development Partnership Portfolio of SDC, Novembre 2013

i) ***Swiss Capacity Building Facility:*** Associazione a scopo non lucrativo costituita dalla DSC e da varie compagnie private tra cui Swiss Re, Crédit Suisse, Zurich Foundation. È stata fondata per offrire assistenza tecnica agli istituti finanziari nei Paesi in sviluppo, come compagnie assicurative, istituti di microfinanza, banche di risparmio e commerciali e per consentire loro di servire più efficacemente le popolazioni più povere. Sulla base dei risultati ottenuti, l'obiettivo di 720 000 nuovi clienti dovrebbe essere raggiunto entro la fine del 2017.

ii) ***RIICE – Remote Sensing-Based Information and Insurance for Crops in Emerging Economies:*** Partenariato cofinanziato dalla DSC e da attori pubblici e privati come GIZ, Allianz Re e IRRI. Si basa su tecnologie innovative di telerilevamento satellitare per ridurre la vulnerabilità dei produttori di riso in sette Paesi dell'Asia orientale e del Sud. Mette così a disposizione dei governi uno strumento di gestione del rischio e prodotti assicurativi per aiutare i piccoli coltivatori di riso. Il progetto contribuisce così anche alla sicurezza alimentare di più di 2 milioni di persone.

iii) ***SuizAgua in Colombia:*** Partenariato formato in una prima fase dalla DSC e da cinque società svizzere operanti in Colombia – Clariant, Nestlé, Holcim, Alpina e Syngenta – e allargato in una seconda fase a una decina di aziende colombiane. Progetto finalizzato a ridurre l'impronta idrica di queste imprese e delle rispettive filiere di approvvigionamento e a promuovere un modello di business rispettoso dell'ambiente.

Oltre che PPDP legati a progetti specifici, la DSC ha avviato un **partenariato strategico innovativo con Swiss Re** per offrire un quadro istituzionale in grado di conferire un orientamento strategico a iniziative congiunte delle due organizzazioni, corrispondenti sia alla visione e agli scopi che si sono prefisse sia ai rispettivi interessi. Questo quadro istituzionale servirà anche a facilitare la realizzazione di partenariati operativi e di altre collaborazioni tra Swiss Re e la DSC, in quanto ne stabilisce le modalità e i principi di condotta.

Allo scopo di intensificare la collaborazione con il settore privato, la DSC ha adottato una serie di misure per rafforzare le proprie capacità in questo ambito. Nel 2013 si è dotata di linee guida per pilotare e sviluppare i PPDP, una politica "*…fondata su una logica, su obiettivi e principi chiari e solidi per la realizzazione di partenariati con il settore privato*", come rileva nel suo rapporto il CAS dell'OCSE[126]. Queste linee guida verranno aggiornate e i criteri d'impegno con il settore privato saranno oggetto di un ulteriore perfezionamento.

Intensificazione dei partenariati con le ONG svizzere

Il partenariato tra la DSC e le ONG sotto forma di contribuzioni di programma è stato ampliato e rafforzato in termini di volume finanziario e di sostanza. Oggi la DSC apporta il proprio sostegno finanziario, tematico e metodologico a 24 ONG svizzere e a 7 federazioni cantonali di cooperazione. Questi partenariati si svolgono parallelamente alle attività della DSC nei settori della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e del sostegno alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI. Essi hanno contribuito in maniera fondamentale a valorizzare e a rafforzare le capacità e le competenze delle ONG che operano direttamente sul campo, in

126 Esame di peer review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo Svizzera 2013, OCSE 2014

contesti spesso fragili, e hanno permesso di partecipare alla realizzazione degli obiettivi del messaggio 2013–-2016.

Data la diversità dei programmi delle ONG, una delle caratteristiche principali dei partenariati costruiti dalla DSC, procedere a una valutazione consolidata dei risultati delle 24 ONG appare arduo. Si possono tuttavia menzionare esempi positivi di buone pratiche, di capitalizzazione e di scambio di innovazioni nonché di un orientamento ai risultati più efficace grazie allo sviluppo di strumenti di pilotaggio e alla professionalizzazione delle organizzazioni.

- **La riduzione della povertà** è il fulcro delle attività delle ONG svizzere finanziate dalla DSC. Essa si esplica in diversi ambiti quali la sicurezza alimentare, l'accesso alla terra, la creazione di posti di lavoro e di fonti di guadagno, il miglioramento dei servizi di base nell'accesso all'acqua potabile, alla formazione, all'istruzione e alla salute. In Laos per esempio, nel 2014 167 000 persone hanno approfittato dell'*Health Equity Fund*, che ha consentito l'accesso e la professionalizzazione dei servizi di base in campo sanitario. Nell'Europa sud-orientale, il 95 per cento degli studenti Rom hanno completato con successo la scuola dell'obbligo, mentre la media per questa categoria di bambini si situa al 45 per cento. In Africa, tra il 2013 e il 2015, più di 500 000 persone di comunità rurali svantaggiate hanno migliorato il loro reddito attraverso la commercializzazione dei prodotti agricoli.
- **Numerose innovazioni** hanno consentito profondi cambiamenti nell'ambito dei sistemi sanitari, ambientali e della difesa dei diritti dei gruppi marginalizzati. Per esempio, tra il 2013 e il 2014 un progetto di ottimizzazione della gestione dei rifiuti in dieci città boliviane ha creato 440 posti di lavoro, generato 550 00 dollari americani dalla vendita di materiale riciclato e ridotto le emissioni di CO_2 di 13 000 tonnellate. Inoltre, i comuni hanno investito oltre 1 700 000 dollari nel settore del riciclaggio.
- **Nell'ambito della creazione di condizioni quadro,** si possono menzionare i progressi realizzati con l'*anti-sexual harassment Act*, promulgato in India nel 2013, che grazie a un'iniziativa dei lavoratori domestici permette di proteggere i gruppi più marginalizzati. A Haiti la legge sull'adozione internazionale è stata integrata nella ostituzione.
- Grazie ad **azioni umanitarie** è stato possibile intervenire tempestivamente in situazioni di crisi come la malnutrizione o l'Ebola, e rafforzare le capacità dei beneficiari nella prevenzione delle malattie (malaria), nell'adattamento ai cambiamenti climatici e nel modo di reagire alle minacce dei pericoli naturali (DRR).
- **Il rafforzamento della società civile** ha consentito di realizzare enormi progressi, in particolare nella difesa dei diritti dei bambini e nel divieto di mutilazione genitale femminile in Guinea Bissau, nonché di abbandonare pratiche nefaste in alcune regioni del Mali. Questi risultati sono stati resi possibili grazie in particolare allo sviluppo di media pertinenti, che garantiscono un'informazione radiofonica imparziale e oggettiva in situazioni di estrema fragilità.
- **Le attività d'informazione delle ONG in Svizzera** hanno permesso di sensibilizzare la popolazione su numerose sfide sociali, economiche e culturali inerenti alle problematiche dello sviluppo. Sono stati organizzati numerosi dibattiti, esposizioni, presentazioni pubbliche e relazioni nelle scuole sulle attuali sfide mondiali, come la sicurezza alimentare, l'agricoltura di domani, la gestione delle crisi uma-

nitarie e i problemi migratori, il cambiamento climatico e il ruolo del settore privato nello sviluppo.

La ricerca al servizio dello sviluppo

Le conoscenze nel campo della ricerca e delle innovazioni tecnologiche e sociali applicate alla lotta contro la povertà e alla transizione verso uno sviluppo globale sostenibile, hanno guadagnato notevole importanza in tutti gli ambiti della cooperazione internazionale.

Nell'ambito della Cooperazione internazionale 2013-2016, il portafoglio di ricerca della DSC è stato aggiornato sulla base di una valutazione indipendente[127] delle attività in questo campo. In risposta a crisi, incertezze e rischi globali, anche questo settore è stato riorientato verso la ricerca di soluzioni a problemi globali nei Paesi e nelle regioni povere del mondo.

- **Il programma di ricerca decennale «Swiss Programme for Research on Global Issues for Development»[128]**, noto come Programma r4d, sviluppato dalla DSC in collaborazione con il Fondo nazionale svizzero (FNS) e lanciato nel 2012, ha sviluppato uno strumento innovativo di promozione per una ricerca interdisciplinare orientata ai risultati. Questo programma si contraddistingue per il fatto che il criterio di sviluppo viene ponderato allo stesso modo di quello della qualità scientifica. Il progetto dà inoltre massima importanza alla comunicazione e all'applicazione pratica della ricerca, nonché alla stesura di rapporti basati sui risultati.
- **Finora sono stati autorizzati 25 progetti transnazionali di partenariato scientifico**, che oltre alla Svizzera vedono la partecipazione di 35 Paesi in Africa, Asia e America del Sud. Il programma si incentra su cinque tematiche: cause e meccanismi di risoluzione di conflitti sociali in presenza di istituzioni statali fragili; occupazione e posti di lavoro in contesti di sviluppo sostenibile; innovazione in campo agricolo e nei sistemi alimentari a favore della sicurezza alimentare; sfruttamento sostenibile di ecosistemi e sistemi previdenziali e meccanismi di finanziamento nel settore della salute pubblica.

Grazie a una collaborazione pluriennale con istituti di ricerca in Svizzera, Africa e America del Sud e a investimenti in programmi di ricerca mondiali (tra cui CGIAR, programma r4d), la cooperazione internazionale svizzera gode dell'accesso a reti internazionali e a competenze e know-how inerenti tematiche importanti per lo sviluppo.

A1.4 Retrospettiva sui provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Sia il credito quadro VIII per il finanziamento di misure di politica economica e commerciale nella cooperazione allo sviluppo (impegni per un volume di CHF 1,28 miliardi), sia la quota destinata alla SECO del credito quadro V per il finanziamento della cooperazione per la transizione negli Stati dell'Europa dell'Est (impegni per un volume di CHF 375 milioni) sono entrati in vigore il 1° gennaio 2013 e coprono tutti gli impegni fino al 31 dicembre 2016.

[127] SDC, SDC's Research Related Activities, The Policy Practice Limited, 2010.
[128] http://www.snf.ch/fr/encouragement/programmes/programme-r4d/Pages/default.aspx

Questa retrospettiva offre uno sguardo d'insieme ai principali risultati ottenuti dalla SECO nei cinque temi prioritari[129] della cooperazione economica e commerciale allo sviluppo, nell'ambito dei crediti quadro VIII e V. Il rapporto sui risultati si basa sugli indicatori e sugli obiettivi di efficacia definiti nei crediti quadro VIII e V. Nel documento sono anche compresi i risultati della cooperazione con le banche di sviluppo multilaterali. In questo ambito, il rapporto si basa sugli indicatori e sugli obiettivi di efficacia nel dialogo con le organizzazioni multilaterali, definiti nel numero 3.3.4 del credito quadro XII "Cooperazione tecnica e aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo".

In previsione del rapporto sull'attuazione del messaggio in materia di cooperazione internazionale 2013–2016, la SECO ha ampliato e rafforzato l'apposito sistema interno di monitoraggio e di rendiconto dei risultati (gli indicatori standard e gli obiettivi di efficacia introdotti nel 2012 consentono una misurazione sistematica degli effetti dei progetti e un rendiconto aggregato). Questo sistema verrà mantenuto per il nuovo messaggio 2017–2020 al fine di garantire un'attività di rendiconto sistematica e comparabile su un arco di tempo prolungato. Oltre alla presente retrospettiva, DSC e SECO rispondono di fronte al Parlamento e alla collettività con un rapporto comune. Per una panoramica dei risultati concreti ottenuti nell'ambito delle tematiche affrontate dalla SECO si invita a consultare il documento «SECO zieht Bilanz 2012–2015».

Efficacia (tasso di successo) e principali risultati

Tra il 2012 e il 2015[130] la SECO ha condotto cinque valutazioni[131] indipendenti e 60 indagini esterne[132] di programmi e progetti. Queste indagini servono a trarre insegnamenti dalle esperienze fatte per sfruttarle nelle attività future. Servono inoltre a misurare e a comunicare[133] i risultati ottenuti. Il comitato di valutazione esterno, istituito nel 2009, ha fornito importanti contributi nella scelta dei temi e nel garantire la qualità delle valutazioni indipendenti.

Il rapporto "SECO zieht Bilanz 2012 – 2015"[134], dimostra che nel periodo esaminato relativo al Messaggio 2013 – 2016, il tasso di successo del portafoglio progetti della SECO si situa mediamente sull'81 per cento, confermando quindi i buoni risultati degli anni precedenti.[135] Alla luce del difficile periodo che sta attraversando

[129]. Temi prioritari: I. rafforzare la politica economica e finanziaria, II. sviluppare infrastrutture e approvvigionamento urbani, III. sostenere il settore privato e l'imprenditoria, IV. promuovere il commercio sostenibile e, V. incentivare una crescita rispettosa del clima.

[130]. Lo scarto tra periodo del messaggio e periodo del rapporto è dovuto da un lato al fatto che ogni nuovo messaggio viene elaborato due anni prima della sua entrata in vigore e che all'interno deve presentare un rendiconto sull'impiego e sui risultati dei crediti quadro. Dall'altro lato bisogna aspettare un certo lasso di tempo prima di potere osservare i risultati·

[131] In un caso si tratta di un'analisi d'efficacia commissionata in collaborazione con la DSC. I risultati delle valutazioni sono riportati nei numeri sui singoli temi prioritari.

[132] Tali indagini vengono condotte da esperti esterni indipendenti.

[133] V. anche il numero 4.2.1, sezione «Analisi e insegnamenti» del messaggio·

134 Segue link

135 L'analisi 2005–2012, basata in totale su 166 valutazioni esterne, evidenzia un tasso di successo medio del 77 per cento.

la cooperazione allo sviluppo, e in confronto ai risultati di altre agenzie, i risultati ottenuti dalla cooperazione allo sviluppo della SECO si dimostrano buoni e fondati. I criteri di rilevanza, efficacia ed efficienza ottengono in media rispettivamente il 93, l'85 e il 62 per cento.[136] Pur essendo migliorato rispetto al precedente periodo preso in esame, il criterio della sostenibilità rimane, con un tasso medio del 47 per cento, una sfida ancora da vincere.

Impiego dei fondi[137]

Nei primi due anni e mezzo dall'entrata in vigore del credito quadro (dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2015), su 1,28 miliardi di franchi messi a disposizione il 60 per cento, corrispondente a 770 milioni, è stato impiegato per 160 programmi nuovi o già in corso. A causa di tagli ai crediti previsti nel piano finanziario 2013–2016, dovuti anche al freno all'indebitamento, il limite degli impegni previsto fino a fine 2016 nel credito quadro VIII non verrà probabilmente raggiunto. Gli eccedenti di assunzioni eccessivi dovranno in conseguenza essere evitati durante il periodo 2017–2020.

Impiego dei fondi in base a collocazione geografica e tipologia di programma

Il 52 per cento degli impegni di programma attuali[138] (CHF 380 milioni) sono stati investiti negli otto Paesi prioritari della SECO, rispettando quindi l'obiettivo del messaggio 2013–2016, che fissava un impiego del 50 per cento dei fondi.

Il restante 48 per cento è stato utilizzato per misure globali e regionali (261 milioni) – attuate comunque in gran parte direttamente nei Paesi destinatari –, misure complementari nei Paesi prioritari della DSC[139] (90 milioni) e programmi speciali (6 milioni).

Il 38 per cento dei fondi è stato speso in Africa, il 19 per cento in Asia e il 15 per cento nel Centro e Sud America. In confronto al periodo precedente, dalla ponderazione dei fondi l'Africa ha tratto maggiore beneficio, mentre l'America è leggermente retrocessa[140].

Impiego dei fondi in base ai temi prioritari[141]. In base allo stato attuale, la ripartizione indicativa dei crediti d'impegno tra i singoli temi prioritari della SECO rispetta nella maggior parte dei casi quanto previsto dal messaggio 2013–2016. Poiché i temi prioritari «Politica economica e finanziaria» e «Settore privato e imprenditoria» assorbono più fondi di quanto previsto, i mezzi allocati per la «Crescita rispettosa del clima» sono leggermente meno abbondanti. Il motivo di ciò è dovuto da un lato al fatto che i progetti nell'ambito delle condizioni quadro macroeconomiche, soprattutto quelli di aiuto budgetario, necessitano di volumi più elevati e ritmi di impegno

136 Criteri di valutazione dell'OCSE, v.: www.oecd.org/dac/evaluation/

137 Per indicazioni più dettagliate v. Allegato statistico del messaggio (numero C.4).

138 Impegni di programma: 737 dei complessivi CHF 770 milioni impegnati. Restanti CHF 33 milioni: costi di gestione e del personale della centrale SECO.

139 In particolare Burkina Faso, Mozambico, Nicaragua, Marocco e Nepal

140 CQ VII (2009-2012): 32% in Africa, 19% in Asia, 16% in America

141 Politica economica e finanziaria: 29% (CHF 209 mio.); infrastrutture urbane: 16% (CHF 117 mio.); settore privato e imprenditoria: 20% (CHF 146 mio.); commercio sostenibile: 19% (CHF 138 mio.); crescita rispettosa del clima: 15% (CHF 110 mio.)

più serrati. Dall'altro lato il tema della «Crescita rispettosa del clima» è diventato prioritario per la SECO soltanto nel messaggio 2013–2016, e ha richiesto pertanto un maggiore lavoro di preparazione nell'individuazione dei progetti.

Risultati nel rafforzamento della politica economica e finanziaria (tema prioritario I)

Delle condizioni macroeconomiche stabili costituiscono il presupposto per una crescita sostenibile e per un'efficace lotta contro la povertà. Alla luce di ciò la SECO ha sostenuto i propri partner dirigendo le attività su due livelli : a) riforme economiche e misure budgettarie al fine di rendere più trasparente la politica fiscale e più affidabile la gestione della finanza pubblica; b) migliore regolamentazione e sorveglianza del settore finanziario per contribuire a creare un mercato finanziario più stabile, diversificato e concorrenziale. Il sostegno prestato su entrambi questi livelli consente di rafforzare la trasparenza e il buongoverno del Paese. I seguenti esempi dimostrano i risultati ottenuti in concreto dalla SECO al riguardo.

Modernizzazione delle amministrazioni fiscali in Ghana e in Colombia. In Ghana la riforma fiscale ha permesso tra le altre cose di introdurre la dichiarazione dei redditi via internet e di migliorare i servizi dell'amministrazione fiscale. Ciò ha migliorato l'informazione ai contribuenti sui loro diritti e doveri e sui servizi dell'amministrazione fiscale. Tra il 2010 e il 2014 il numero dei contribuenti che hanno consentito di finanziare le spese dello Stato è aumentato del 10 per cento. In Colombia è stato introdotto un nuovo sistema di servizi elettronico per i contribuenti che ha trovato un entusiastico riscontro nell'opinione pubblica.

Settore bancario in Vietnam. Nel settore bancario del Vietnam è stata introdotta una procedura di verifica del credito differenziata ed è stata rafforzata la gestione del rischio. Alcuni istituti finanziari deboli sono stati fusi per ridurre i crediti spazzatura. Nonostante ciò il sistema finanziario del Paese versa ancora in condizioni precarie; sono pertanto necessarie ulteriori riforme per stabilizzare la situazione.

Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT). Grazie all'iniziativa di SECO, FMI, Banca mondiale e altri donatori, all'inizio del 2014 è stato lanciato uno strumento di diagnosi dei sistemi fiscali denominato TADAT. Questo sistema è concepito in particolare per aiutare i Paesi in via di sviluppo a stabilire un'analisi dei punti forti e dei punti deboli delle rispettive amministrazioni fiscali e per aiutare a definire e a priorizzare le necessarie riforme.

Valutazione indipendente Tax and Development[142]. La valutazione indipendente «Tax and Development» (2015) ha giudicato in generale buono il raggiungimento degli obiettivi di progetto in questo ambito. Nei Paesi prioritari di riferimento la SECO ha fornito, secondo gli esperti, un valido contributo per una politica fiscale equa e trasparente e per un'amministrazione fiscale efficace ed efficiente. La SECO è quindi riuscita a fornire una risposta adeguata alle esigenze dei propri partner di cooperazione. La valutazione raccomanda peraltro alla SECO una maggiore coerenza tra gli obiettivi a lungo termine della SECO in materia di fisco e sviluppo e gli obiettivi degli interventi concreti. Consiglia inoltre di identificare i rischi insiti nella sostenibilità dei progetti prima di attuarli e di formulare un approccio basato sulla gestione costante dei rischi connessi.

[142] Rapporti valutazioni indipendenti v.: www.seco-cooperation.admin.ch

Conclusione. Negli ultimi anni, nell'ambito della politica economica e finanziaria sono stati compiuti dei progressi nell'individuazione delle riforme necessarie. La SECO ha svolto un ruolo di primo piano nello sviluppo di strumenti di diagnosi. Per il futuro è necessario avvicinare tra loro l'analisi e l'attuazione di queste riforme in quanto è proprio su queste ultime che poggiano istituzioni pubbliche forti e solide. Le principali sfide da superare per la piena attuazione delle riforme sono i cambiamenti a breve termine delle priorità politiche e la fluttuazione del personale negli uffici pubblici.

Risultati nello sviluppo di infrastrutture e approvvigionamenti urbani (tema prioritario II)

Una città con infrastrutture e approvvigionamenti funzionanti ed efficienti sul piano energetico è un bene per tutti: protegge l'ambiente e il bilancio statale, rappresenta una soluzione per il miglioramento delle condizioni di vita delle fasce urbane più povere e crea un ambiente propizio allo sviluppo economico. Il sostegno della SECO in questo ambito si è articolato su tre obiettivi principali: a) promuovere l'efficienza energetica attraverso tecnologie rispettose delle risorse, b) ottimizzare le condizioni quadro giuridiche e normative in grado di migliorare i servizi pubblici (approvvigionamento idrico sostenibile, smaltimento delle acque reflue e dei rifiuti), c) sostenere uno sviluppo infrastrutturale urbano integrato. Di seguito sono presentati alcuni esempi di risultati conseguiti nell'ambito di questo tema prioritario.

Approvvigionamento idrico in Macedonia. Una serie di piccoli progetti in campo idrico e fognario hanno permesso ad almeno 90 640 persone (su una popolazione totale di 200 000 abitanti) in tutti i 15 comuni della regione di Bregalnica di vivere in condizioni migliori. Una serie di campagne di sensibilizzazione hanno incitato gli abitanti ad affrontare attivamente i problemi ambientali e a scegliere autonomamente i progetti infrastrutturali per i rispettivi comuni.

Smaltimento dei rifiuti in Peru. Dal 2001 al 2013 in tutto il Peru lo smaltimento controllato dei rifiuti è aumentato del 13,2 per cento. Nel 2013, 205 comuni (su un totale di 1650) praticavano la raccolta differenziata dei rifiuti, corrispondenti a circa 526 990 famiglie.

Pianificazione urbana integrata in Ucraina. Nell'Ucraina occidentale la città di Vinnitsa ha sviluppato e attuato una strategia integrata di trasporto e pianificazione del territorio. Nel giugno 2015 Vinnitsa è stata la prima città ucraina a vincere, grazie alla gestione sostenibile dell'energia, l'European Energy Award.[143]

Sviluppo urbano attraverso le iniziative ESCI[144] ***e CDIA.*** Ad oggi, in 18 Paesi dell'America del Sud e in 16 Paesi asiatici, 115 milioni di abitanti hanno beneficiato della cooperazione della Banca interamericana di sviluppo, della Banca asiatica di sviluppo e di altri donatori bilaterali. Finora per 40 città dell'America del Sud sono stati elaborati studi statistici sulle emissioni nocive, sui pericoli per la popolazione e sulle relative misure di attenuazione. In Asia, 39 progetti urbani hanno ricevuto investimenti (p. es. per il trasporto pubblico, la gestione dei rifiuti e delle acque reflue, l'approvvigionamento di acqua potabile e l'efficienza energetica) per un

143 vedi: www.european-energy-award.org e www.vmr.gov

144 Emerging and Sustainable Cities Initiative, vedi: www.iadb.org, Cities Development Initiative for Asia, v.: http://cdia.asia/

totale di 4,4 miliardi di dollari US, provenienti da fondi multilaterali (50%), nazionali (35%) e privati.

Valutazione indipendente Corporate Development of Public Utilities[142]. Attraverso la valutazione indipendente «Corporate Development of Public Utilities» condotta nel 2014, si è cercato di capire se la strategia – peraltro ancora giovane – finalizzata al potenziamento delle capacità operative e finanziarie di aziende di servizi pubblici sia giusta sul piano concettuale e quali sono le eventuali modifiche da apportare. La valutazione ha dimostrato che il rafforzamento globale di aziende di servizi pubblici è di importanza fondamentale, in quanto non risponde solamente all'esigenza degli abitanti di ricevere servizi di buona qualità, ma anche alle priorità politiche dei Paesi beneficiari. Gli esempi dell'Albania (Pogradec) e del Tagikistan (Khujand) dimostrano che gli obiettivi prefissi sono raggiungibili. In entrambi i casi, la quota dei clienti paganti delle aziende di distribuzione di acqua è salita oltre il 90 per cento e la copertura dei costi operativi è salita a oltre il 100 per cento. Tuttavia il passaggio ai nuovi sistemi richiede un notevole impegno in termini di tempo, e per fare sì che i cambiamenti siano duraturi è necessario vincolare la partecipazione dei gestori locali a vari livelli.

Conclusioni. La scelta di puntare l'attenzione sulle infrastrutture urbane presentata nell'ultimo Messaggio si è rivelata corretta. Per poter stare al passo con la rapida crescita economica e il consumo di risorse, in futuro tale approccio dovrà essere esteso a una concezione di sviluppo urbano globale. In tale ottica sarà necessario porre al centro questioni inerenti il finanziamento, lo sfruttamento ottimale del territorio, il rafforzamento delle aziende di servizi pubblici (corporate development) e la riduzione delle emissioni di CO_2. Un'importante sfida in questo contesto è il rafforzamento dell'appropriazione dei progetti da parte di tutti i principali stakeholder. Vi sono poi ulteriori sfide derivanti dalla capacità di attuazione limitata di vari partner locali. Una pianificazione globale e realistica e il potenziamento delle competenze locali, soprattutto a livello dirigenziale, si profilano pertanto come attività imprescindibili.

Risultati nel sostegno al settore privato e all'imprenditoria (tema prioritario III)

Un settore privato ben sviluppato crea posti di lavoro e opportunità di sviluppo, nonché gli introiti necessari allo Stato a garantire i servizi pubblici. In questo ambito il sostegno della SECO si è incentrato principalmente a) sul miglioramento del contesto d'affari in cui operano le aziende, b) su un maggiore accesso delle PMI a capitali d'investimento a lungo termine e c) sul potenziamento del know-how aziendale. Di seguito vengono presentati alcuni esempi di successo.

Posti di lavoro in Macedonia. Tra il 2013 e il 2014 il progetto «Competitive Industries and Innovation Programme» sviluppato dalla Banca mondiale e sostenuto dalla SECO, ha consentito di creare nella sola Macedonia 4'000 posti di lavoro in settori economici attivi nell'export.

Sburocratizzazione in Indonesia. Grazie al progetto «Business Entry Reform», nella provincia indonesiana di Giacarta i tempi di attesa per la concessione delle licenze commerciali si sono ridotti di 23 giorni (da 29 a 6 giorni). Da dicembre 2013, oltre 89 000 aziende hanno beneficiato di questa riforma, che nel settore privato ha consentito risparmi stimati per 1,82 milioni di dollari americani.

Accesso ai capitali in Ghana. Nel marzo 2010 in Ghana è stato istituito presso la Banca nazionale il primo banco dei pegni dell'Africa. Grazie ad esso, già nei primi sei mesi gli istituti di credito locali hanno versato crediti per un valore totale di 3 miliardi di dollari US a 5000 PMI e a 22 000 microimprese, di cui oltre 10 000 gestite da imprenditrici. Nel 2013 il registro dei pegni ha registrato, rispetto all'anno precedente, un aumento di richieste dell'8,2 per cento e un incremento di valori registrati del 10,4 per cento. Il valore totale dei crediti garantiti attraverso questo sistema nel 2013 è stato di 4,3 miliardi di dollari americani, che sono stati versati a più di 18 000 mutuatari.

SIFEM. Dall'inizio del 1998 fino alla metà del 2014 il SIFEM ha versato 470 milioni di dollari US in fondi, che si sono tradotti in investimenti privati per oltre 1385 miliardi di dollari americani. Nel 2014 ogni dollaro versato dal SIFEM in un fondo privato d'impresa ha generato investimenti per 7,2 dollari.

Valutazione indipendente degli effetti sullo sviluppo degli investimenti SIFEM[142]. La società d'investimenti per lo sviluppo SIFEM AG (*Swiss Investment for Emerging Markets*) offre alle PMI l'accesso a crediti e a capitale proprio. L'obiettivo è sostenere la crescita delle aziende e la creazione di posti di lavoro. Una valutazione indipendente condotta nel 2012 sulla base dei criteri di valutazione del CAS dell'OCSE, ha giudicato da buoni a molto buoni i risultati ottenuti dagli investimenti SIFEM, in particolare riguardo agli effetti sull'occupazione.[145] Nella valutazione si raccomanda tuttavia la necessità di fissare obiettivi più ambiziosi e di migliorare il rilevamento dei dati sugli effetti sullo sviluppo. Questa e altre raccomandazioni sono confluite negli Obiettivi strategici 2014–2017 del Consiglio federale per il SIFEM. La relativa attuazione è in corso d'opera.

Conclusioni. Il miglioramento del contesto d'affari in cui operano le aziende, l'accesso al capitale e il potenziamento dell'imprenditoria creano i presupposti per la creazione di maggiori posti di lavoro e di qualità. Un'importante sfida da superare nel miglioramento del contesto d'affari è data dalla necessità di sbloccare investimenti che consentano di occupare anche i lavoratori meno qualificati. È inoltre necessario dimostrare che migliori condizioni di lavoro generano maggiore produttività, con conseguenti maggiori benefici per le aziende e i datori di lavoro. Il sostegno al settore privato si concentrerà quindi maggiormente sul rafforzamento della qualità delle condizioni di lavoro e sul coinvolgimento delle fasce sociali più povere.

Risultati nella promozione del commercio sostenibile (tema prioritario IV)

In un mondo globalizzato il commercio sostenibile offre agli abitanti dei Paesi in sviluppo nuove opportunità di guadagno. La SECO contribuisce a gettare le basi per coinvolgere sempre più persone nel commercio globale e sostenibile. Le sue attività sono volte a a) migliorare le condizioni quadro per il commercio sostenibile; b) promuovere la competitività di produttori e PMI e c) facilitare l'accesso al mercato per le merci e i servizi prodotti in maniera sostenibile. Di seguito vengono riportati alcuni esempi di successo.

Rispetto degli standard di lavoro in Vietnam. I due progetti SCORE e Better Work hanno come obiettivo il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle imprese. Grazie a una formazione sistematica sul rispetto degli standard di lavoro internazio-

145 Tra il 2012 e il 2014 il SIFEM ha contribuito a creare e a mantenere oltre 342 000 posti di lavoro.

nali, 300 fabbriche vietnamite, tra cui molte PMI, sono riuscite ad accedere al mercato dell'esportazione.

Certificazione dei coltivatori di cacao in Indonesia. In Indonesia, tra il 2013 e il 2014, 8616 coltivatori di cacao sono stati certificati secondo gli standard di UTZ[146] e Rainforest Alliance[147], mentre 21 176 produttori e produttrici di cacao (62% donne) hanno frequentato i corsi di certificazione. La certificazione garantisce la qualità costante del prodotto e, a medio termine, il miglioramento del reddito dei coltivatori.

Phytotrade Sudafrica. Nell'ambito del progetto «Biotrade», sono state sviluppate procedure di test che consentono di rispettare le richieste dell'UE. Con questo sistema sono state legalizzate le essenze di frutta del baobab per il mercato UE degli alimenti e delle bevande. Attualmente l'UE è il primo mercato al mondo per le sostanze naturali del baobab e per i prodotti provenienti dal Sudafrica.

Valutazione indipendente Aid for Trade[142]. Nel 2013 la valutazione indipendente «Aid for Trade» ha giudicato la strategia complessiva della SECO per il commercio e il programma di sostegno al commercio sostenibile molto pertinenti ed efficaci. Estremamente apprezzato è stato l'accento posto sull'integrazione di produttori di beni e prestatari di servizi alle catene internazionali di creazione di valore. Nell'ambito dei trattati di libero scambio con i Paesi in sviluppo, la SECO svolge un ruolo pionieristico nell'introduzione di metodi di sostegno tecnico finalizzati al commercio. In quest'ottica sono stati lanciati degli approcci innovativi, come la possibilità dei Paesi partner di proporre iniziative autonome sulla biodiversità nelle trattative sui trattati di libero scambio. Dei progetti sviluppati in Peru e in Vietnam hanno aumentato la competitività delle PMI. Queste ultime sono oggi in grado di rispettare sia gli standard sociali e ambientali sia le norme internazionali, e ciò si ripercuote positivamente sulla produzione e sulle opportunità di smercio. Nel giro di quattro anni oltre 6000 produttori hanno raggiunto gli standard previsti per le produzioni biologiche e il commercio equosolidale. Oggi ci sono 7500 nuovi produttori che esportano nei mercati internazionali. Grazie a una migliore produttività e competitività sono stati creati più di 5000 posti di lavoro.

Conclusioni. Negli ultimi anni la politica di commercio internazionale è stata bloccata dallo stallo dell'agenda dell'OMC. L'accordo di Bali del 2013 sulla liberalizzazione degli scambi consente tuttavia di rianimare l'agenda commerciale. La SECO intensificherà quindi il suo impegno a favore di una realizzazione efficace di tale accordo. Nell'ambito del rafforzamento delle condizioni quadro nei Paesi partner, la SECO porrà particolare attenzione anche sugli ostacoli tecnici al commercio, sulla politica della concorrenza e sulla proprietà intellettuale. Continuerà inoltre a rimanere attiva lungo l'intera catena di creazione di valore, al fine di migliorare la competitività internazionale e l'accesso al mercato dei produttori e degli esportatori dei Paesi partner. Gli standard volontari di sostenibilità, come Fair Trade, UTZ e FSC[148], si sono consolidati in un meccanismo di mercato di successo. In futuro sarà tuttavia necessario innalzare costantemente l'efficienza e l'efficacia di questi standard in modo da consentire a un maggior numero di produttori di accedere al mercato mondiale a condizioni vantaggiose.

146 UTZ vedi: www.utzcertified.org/

147 www.rainforest-alliance.org/certification-verification

148 Forest Stewardship Council, siehe: https://ch.fsc.org/

Risultati nell'incentivazione di una crescita rispettosa dell'ambiente (tema prioritario V)

Il cambiamento climatico rappresenta per i Paesi in via di sviluppo una grande sfida e minaccia di cancellare i progressi compiuti nella lotta contro la povertà. Nei Paesi partner la SECO punta a individuare le cause del riscaldamento globale e a sostenere una crescita più rispettosa dell'ambiente. In cima alle priorità ci sono a) la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili; b) la gestione sostenibile delle risorse naturali e c) il rafforzamento dei meccanismi di mercato e di finanziamento nell'ambito della protezione del clima. L'impegno della SECO si articola in un'ampia paletta di attività: dalla partecipazione all'elaborazione di norme e standard internazionali mirate alla protezione del clima e dalla consulenza e dal dialogo politico, fino all'attuazione in loco di progetti concreti di riduzione delle emissioni di CO_2. Di seguito vengono presentati alcuni esempi che illustrano i risultati ottenuti.

Standard edilizi di efficienza ecologica in Asia. Grazie al programma IFC-Green Buildings a sostegno degli standard di efficienza ecologica in campo edilizio, ad oggi a Giacarta sono stati costruiti 1,8 milioni di metri quadrati di edifici a basso impatto ambientale, che consentono una riduzione di oltre 50 000 tonnellate di emissioni di CO_2 all'anno.

Promozione delle energie rinnovabile grazie a REPIC. La piattaforma REPIC[149] per la promozione di energie rinnovabili è gestita in comune dalla SECO, dalla DSC e dall'Ufficio federale dell'energia. Essa promuove, nell'ambito del proprio programma, progetti pilota innovativi ad alto potenziale di diffusione (effetto moltiplicatore), come è avvenuto in Etiopia, dove il finanziamento di impianti solari ha consentito la produzione di corrente nelle case di 500 famiglie. Questi sistemi, finanziati attraverso microcrediti, saranno utilizzati anche in altri Paesi.

Rispetto delle risorse naturali nelle politiche economiche. Il programma WAVES[150] ha consentito di realizzare tra il 2012 e il 2015 i primi inventari ambientali in Africa, Asia e America meridionale, che documentano in maniera dettagliata l'evoluzione delle risorse nazionali. In Colombia p. es. le analisi condotte fin dal 2012 hanno dimostrato che i danni causati dalla distruzione dell'ambiente (la deforestazione e l'inquinamento dei terreni) incidono sul PIL per il 4 per cento. In conseguenza di ciò il piano di sviluppo nazionale della Colombia per il 2014–2018 ha formulato una strategia improntata sulla crescita delle superfici verdi. La deforestazione verrà ridotta del 30 per cento e le zone di protezione saranno aumentate del 400 per cento (piano d'azione REDD+[151]).

Meccanismo di finanziamento per la promozione delle energie rinnovabili. Attraverso progetti sostenuti dal SIFEM nel campo del Interact Climate Change Facility, e attraverso investimenti in fondi di *private equity* incentrati su tecnologie pulite e energie rinnovabili in Africa, America centrale e Asia, nel 2014 sono state prodotte 1 milione di chilowattore di energia rinnovabile, con una riduzione di 1,3 milioni di tonnellate di emissioni CO_2.

149 www.repic.ch/repic-de/plattform/
150 www.wavespartnership.org
151 www.un-redd.org/

Fondo verde per il clima

Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici colpiscono soprattutto i Paesi in via di sviluppo, che spesso non hanno sufficienti capacità per adeguarsi a tali eventi. Il Fondo verde per il clima, costituito nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), sostiene i Paesi in via di sviluppo nella gestione dei mutamenti climatici finanziando misure di riduzione delle emissioni di CO_2 e di adattamento a tali cambiamenti. A tal fine il Fondo lavora a stretto contatto con attori pubblici e privati nei Paesi in via di sviluppo. Fino alla metà del 2015 sono stati concessi più di 10 miliardi di dollari americani di fondi pubblici. I primi versamenti sono stati effettuati alla fine del 2015. La Svizzera partecipa al Fondo con 100 milioni di dollari, e in qualità di membro del Consiglio esecutivo esercita un influsso diretto sulle decisioni di finanziamento.

Rapporto d'efficacia DSC/SECO sul cambiamento climatico[142]. Nel Rapporto d'efficacia del 2014 sul cambiamento climatico, è stata svolta un'analisi sull'efficacia dei progetti sul clima condotti dalla DSC e dalla SECO tra il 2000 e il 2012. Ne è scaturito che gli interventi inerenti al clima ottengono buoni risultati e perseguono un approccio lungimirante. Di tutti i progetti analizzati, il 40 per cento viene giudicato da efficace ad altamente efficace, il 50 per cento mediamente efficace e il restante 10 per cento scarsamente efficace. Sul piano del raggiungimento dei risultati non sono state rilevate differenze significative tra la protezione del clima e i relativi progetti di adattamento. Le competenze specifiche degli Svizzeri in materia climatica si sono dimostrate valide e notevolmente apprezzate e richieste dai Paesi partner. Sul piano della cooperazione economica vanno menzionati in particolare i risultati positivi ottenuti nel settore dell'energia e nella promozione mirata a metodi di produzione rispettosi dell'ambiente (in particolare il programma dei National Cleaner Production Centers). Il rapporto dimostra che queste attività hanno portato a una sostanziale diminuzione delle emissioni di CO_2, soprattutto in Peru e in Sudafrica.

Conclusioni. L'ulteriore sviluppo del tema prioritario «Crescita rispettosa del clima», ha consentito alla SECO di rafforzare il proprio impegno in questo campo. Ne è nato un ampio e articolato portafoglio climatico che ha conseguito risultati positivi e si è dimostrato valido nel suo insieme. È altresì emerso che l'elaborazione e l'attuazione di nuovi progetti per il clima richiedono spesso un notevole investimento in termini di tempo, e non procedono con la stessa velocità in tutti gli ambiti d'intervento. Inoltre, nell'ambito delle attività di consulenza e di supporto tecnico specifici ai Paesi in via di sviluppo, non sempre è possibile calcolare con precisione l'impatto delle riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra sul clima. In futuro nei progetti di sviluppo sarà pertanto necessario tenere conto in modo ancora più sistematico degli aspetti riguardanti il cambiamento climatico, anche in relazione alle attività di promozione della resilienza tra le popolazioni nei confronti degli eventi legati a tale mutamento.

Risultati nella cooperazione con le banche di sviluppo multilaterali

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo multilaterale, la Svizzera concentra i suoi contributi generali su 13 organizzazioni prioritarie. Riguardo alla cooperazione con gli istituti finanziari internazionali (IFI), gestita dalla SECO in collaborazione con la DSC, nel periodo del messaggio 2013–2016 la Svizzera ha perseguito due obiettivi prioritari. In primo luogo ha militato a favore di singole organizzazioni forti

e ben integrate nel sistema multilaterale, in grado di lavorare in maniera efficace e basandosi sui risultati e di gestire in modo efficiente le proprie risorse. In secondo luogo ha lavorato affinché le politiche e i progetti delle banche di sviluppo contribuissero a raggiungere obiettivi concordati a livello internazionale (p. es. gli Obiettivi di sviluppo del millennio) e a ridurre i rischi globali (p. es. il cambiamento climatico). Nel dialogo con le IFI la Svizzera ha fatto confluire le proprie esperienze nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo, ed è stata particolarmente apprezzata per le competenze in campo politico-economico, nella promozione del settore privato, delle infrastrutture urbane, del commercio e del clima.

Nel periodo oggetto dell'ultimo messaggio, tutte le banche di sviluppo multilaterali hanno intrapreso importanti riforme nelle quali la Svizzera ha potuto far confluire i propri interessi e temi prioritari. Nella riorganizzazione della Banca mondiale, il nostro Paese ha promosso l'introduzione di strutture e processi più efficienti in grado di favorire un avvicinamento tra le diverse istituzioni del gruppo (BIRS, AIS, SFI, AMGI). Inoltre, in occasione di un alto evento di partenariato a Berna, a cui hanno partecipato anche parlamentari e rappresentanti delle ONG e dell'economia, la Svizzera ha potuto rafforzare il dialogo strategico e la cooperazione concreta con la Banca mondiale nei settori dell'occupazione, della fragilità, del cambiamento climatico e dell'acqua. La Banca africana e la Banca asiatica di sviluppo hanno migliorato, grazie anche alle proposte concrete della Svizzera, il sistema di monitoraggio basato sui risultati, che rappresenta un ulteriore contributo alla trasparenza dei processi di governanza e a sistemi di valutazione efficienti che aumentano ulteriormente l'efficacia degli interventi. Nell'ambito delle direttive sugli standard sociali e ambientali (Safeguard Policies), la Svizzera si è fortemente impegnata nelle riforme in corso in seno alla Banca mondiale e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS). In Svizzera il processo è accompagnato da un ampio consenso che coinvolge organizzazioni della società civile, settore privato e università.

Conclusioni. Le future sfide che le banche di sviluppo multilaterali dovranno affrontare saranno una maggiore mobilizzazione delle risorse private per il finanziamento allo sviluppo e il riordinamento del sistema IFI con l'ingresso di nuovi istituti di finanziamento internazionali, come la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB) e la Nuova banca di sviluppo dei BRICS (NDB BRICS). Per avere voce in capitolo nei processi di riforma menzionati, è importante che la Svizzera disponga di una forte rappresentanza in seno ai comitati decisionali delle banche di sviluppo. Nelle organizzazioni in cui la Svizzera dispone di un seggio in condivisione, la cooperazione con altri Stati membri è fondamentale.

A1.5 Cooperazione per la transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI

Numerose sfide permangono in materia di democrazia

I Paesi destinatari dell'aiuto alla transizione continuano a soffrire di un deficit medio-grande in fatto di democrazia e Stato di diritto. Dal 2012 i valori democratici sono addirittura peggiorati.[152] Sul piano dei diritti politici e civili soltanto la Serbia è valutata Paese «libero», mentre la maggior parte degli altri Paesi sono considerati «semiliberi». «Non liberi» sono l'Uzbekistan, l'Azerbaigian e il Tagiki-

152 Freedom in the World Index (Freedom House) 2015 (rapporto 2014)

stan. Pur mostrando valori migliori rispetto alla CSI, nessuno Stato dei Balcani occidentali è classificabile come democrazia consolidata. Sviluppi negativi si sono registrati in Bosnia ed Erzegovina, Macedonia e Kosovo. Nei Paesi della CSI, in determinati settori (p. es. elezioni, società civile) la Georgia e la Moldavia registrano un livello simile a quello dei Paesi dei Balcani occidentali, ma sono nettamente peggiori nel governo locale. L'Azerbaigian e gli Stati dell'Asia centrale sono invece caratterizzati da enormi deficit e sono considerati regimi autoritari (semi) consolidati.[153].

La CSI è percorsa da tensioni geopolitiche che minano la stabilità di singoli Stati fino a intere regioni. Il conflitto in Ucraina orientale minaccia di consolidarsi per anni («frozen conflict»), mentre sono peggiorate le prospettive di risoluzione del conflitto nella Transnistria. L'insoddisfazione della società civile in Moldavia cresce. Nel Caucaso meridionale si sono intensificati gli scontri in territori contesi o separatisti.

La Svizzera reagisce al conflitto in Ucraina con adeguamenti corposi del proprio programma Paesi. Per allentare le cause del conflitto e promuovere i processi di pace e di riconciliazione, le attività correnti vengono integrate con diversi altri elementi. Tra i quali la promozione di processi di riforma inclusivi che coinvolgono tutte le fasce della popolazione, il lavoro nelle zone di conflitto e il sostegno alle attività locali di promozione della pace e alle piattaforme di dialogo.

Risultati nel sostegno alla transizione verso i sistemi democratici

La DSC e la SECO sono entrambe responsabili del sostegno alla transizione, che gestiscono con un impiego di fondi di 750 milioni di franchi (DSC) risp. 375 milioni di franchi (SECO) per gli anni 2013–2016.[154]

Nei Paesi partner la Svizzera appoggia la transizione verso sistemi fondati sulla democrazia e sull'economia di mercato e punta a sostenere riforme di sistema articolate su 2 livelli: a) rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto, decentramento e governanza locale abbinati in particolare al dialogo politico, al rafforzamento delle istituzioni, delle capacità umane, ecc.; b) riforme di settore nel campo della salute, della formazione professionale, dell'approvvigionamento idrico e volte a migliorare le condizioni quadro politiche, legali e normative, a rafforzare le capacità di gestione, alla costruzione e alla ristrutturazione di infrastrutture pubbliche, ecc.

Rafforzamento della democrazia

- **Decentramento.** In collaborazione con altri donatori, la DSC ha sostenuto in particolare i governi di Ucraina, Georgia, Armenia e Kirghizistan nelle loro attività di decentramento. Per spingere e accompagnare il processo di riforme, la DSC si è impegnata da un lato nel dialogo politico, e dall'altro nel rafforzamento delle capacità delle autorità locali e nel pilotaggio dei modelli di partecipazione della società civile ai processi decisionali politici locali.

153 Nations in Transit 2014 (rapporto 2013)

154 Il rapporto si basa sulle riforme di settore sostenute dalla DSC e comprende i principali risultati riportati dalla SECO. Un'informazione completa sugli strumenti impiegati dalla SECO è contenuta nel rapporto d'attività sul credito quadro "Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo".

Il dialogo politico condotto dalla Svizzera in Kirghizistan ha consentito di rimettere nell'agenda del Governo la riforma sul decentramento e di ottenere per i comuni la delega della competenza sul percepimento delle imposte. Nei Balcani occidentali la DSC ha optato per il sostegno alle associazioni comunali, che costituiscono una forza trainante nel processo di decentramento, e li ha aiutati a rappresentare meglio gli interessi dei rispettivi membri presso il governo e a negoziare con successo un aumento dei trasferimenti finanziari a loro favore.

Grazie al sostegno della DSC, l'associazione dei comuni della Macedonia ha ottenuto un aumento del 50 per cento dell'aliquota IVA destinata al finanziamento dei comuni. In Kosovo e in Serbia le associazioni comunali sono riuscite ad evitare il taglio del 20 per cento dei trasferimenti finanziari minacciati dal FMI e dai ministeri delle finanze.

- **Governanza locale.** Nei Balcani occidentali, la DSC ha favorito il rafforzamento della governanza locale e il miglioramento delle prestazioni dei servizi comunali, per esempio attraverso la semplificazione delle procedure. Alcuni municipi hanno attivato un sistema di sportello unico «one-stop shop» per la consegna di permessi e documenti personali che, secondo un sondaggio, è estremamente apprezzata dai cittadini. L'introduzione di questo sistema nella Serbia meridionale, cui hanno accesso 350 000 persone, ha consentito di ridurre i tempi medi di attesa per un permesso di costruzione da 77 a 58 giorni.

  Un altro esempio di miglioramento delle prestazioni è dato dalle 100 000 persone che da poco beneficiano di un servizio regolare di smaltimento dei rifiuti nei comuni dell'Albania settentrionale. E che hanno mostrato la loro soddisfazione accettando nel 2014 un aumento del 32 per cento delle tasse di smaltimento e di trattamento dei rifiuti rispetto all'anno precedente.

- **Pratiche democratiche.** In questo campo sono stati compiuti notevoli sforzi per incoraggiare i cittadini a partecipare ai processi politico-decisionali a livello decentrato. Grazie al sostegno della DSC si sono ad esempio istituiti in vari Paesi dei meccanismi di consultazione locale. In Macedonia, oltre la metà degli 80 comuni hanno creato dei forum di consultazione per raccogliere l'opinione dei cittadini su investimenti importanti e sul bilancio comunale. Il miglioramento delle pratiche democratiche si traduce in una più ampia partecipazione dei cittadini e delle cittadine alle decisioni delle autorità locali.

  In Kosovo più di 4 000 casi di corruzione, appropriazione indebita e cattiva gestione sono stati denunciati dai cittadini e dalle cittadine su un sito web finanziato dalla Svizzera. Le denunce erano state pubblicate in oltre 100 articoli e trasmissioni. La giustizia sta attualmente indagando su 33 casi.

Riforme settoriali

- **Sanità.** L'appoggio della DSC alla riforma dei sistemi sanitari in Asia centrale, nei Balcani occidentali, in Ucraina e in Moldavia ne ha rafforzato l'efficacia e ha determinato un riorientamento delle priorità dalla medicina specializzata alle cure mediche di base. Grazie a queste riforme, milioni di persone nei Paesi partner hanno beneficiato di un miglior accesso alle cure mediche. I programmi di prevenzione e di promozione della salute hanno sortito effetti molto positivi sullo stato di salute di questi gruppi. A concorrere in misura fondamentale a questo ottimo risultato è stato l'impegno intenso profuso dalla DSC nel dialogo politico per migliora-

re le condizioni quadro e l'appoggio tecnico fornito ai dipartimenti governativi competenti.

In **Moldova**155 e in **Ucraina**, la DSC ha contribuito in maniera determinante al miglioramento delle cure perinatali a favore delle mamme e dei bambini, e sono stati riportati risultati notevoli nella riduzione del tasso medio della mortalità materna e di quella infantile. In conseguenza di ciò in Moldavia l'Obiettivo di sviluppo del millennio sulla riduzione del tasso di mortalità infantile è stato raggiunto prima del 2015.

Nel Kosovo la Svizzera ha promosso l'istituzione di una legge sull'assicurazione malattia obbligatoria, e ne ha sostenuto l'attuazione per garantire l'accesso ai servizi sanitari da parte di tutta la popolazione.

In Kirghizistan la Comunità d'azione per la salute, sostenuta dalla DSC, è perfettamente integrata nel sistema sanitario, e nel 2012 ha esteso le proprie cure dal 77 all'84 per cento dei villaggi del Paese. Questo aumento ha senz'altro contribuito a diminuire in maniera determinante il tasso di mortalità da tubercolosi (il 30% in meno tra il 2013 e il 2014).

Infine, nella Bosnia ed Erzegovina grazie al potenziamento delle cure mediche di base, dal 2012 in alcune località le ospedalizzazioni si sono ridotte addirittura del 55 per cento. In questo Paese i centri sanitari comunitari, che già forniscono all'80 per cento della popolazione l'accesso alle cure di salute mentale, hanno preso una serie di misure mirate a garantire la copertura medica alle persone più vulnerabili.

- **Gestione idrica.** Grazie alle riforme dei sistemi di gestione idrica, nei Paesi partner della cooperazione internazionale della Svizzera oltre 1 500 000 persone hanno beneficiato del miglioramento dei sistemi di approvvigionamento idrico e di trattamento delle acque reflue. Queste riforme, avviate con l'appoggio della DSC e della SECO, garantiscono migliori condizioni quadro politiche, fiscali, legali e normative, e rafforzano le capacità dei servizi pubblici di gestire le infrastrutture e le installazioni idrauliche pubbliche.

  In Ucraina, in Moldavia e in Asia centrale, gli interventi della DSC hanno consentito a 250 00 persone l'accesso per la prima volta all'acqua potabile. Nel nord dell'Albania, le potenzialità di sostenibilità economica delle due società di fornitura idrica sostenute dalla DSC sono migliorate grazie al considerevole aumento del tasso di copertura dei costi in seguito al prelievo fiscale sull'acqua.

- **Formazione professionale.** Nei Balcani occidentali sta portando i suoi frutti la strategia adottata dalla DSC di potenziare il sistema della formazione professionale in base alle richieste dei potenziali datori di lavoro e di migliorare le misure di collocamento e di consulenza: circa 16 000 giovani sono stati integrati in un mercato del lavoro tradizionalmente teso. Tali misure erano state concepite e realizzate in stretta collaborazione con le autorità preposte alla formazione, con le agenzie d'impiego pubbliche e private e con gli imprenditori. Oggi i principali attori continuano a collabore tra loro senza il sostegno della DSC, e ciò lascia ben sperare

155 Report on Effectiveness 2015: Swiss International Cooperation in Health, 2000-2013, NIRAS A/S

nella potenziale sostenibilità di questo cambiamento di sistema promosso dalla DSC.

In Uzbekistan la Svizzera ha appoggiato, in collaborazione con il settore privato, l'elaborazione di un corso di formazione specifico sulla gestione idrica. Ogni anno 900 persone si diplomano in questa nuova specializzazione.

A integrazione del proprio appoggio alle riforme della formazione professionale nel settore pubblico, la DSC ha collaborato anche con il settore privato per promuovere la creazione di posti di lavoro. Le attività di promozione nelle aree rurali del Caucaso meridionale e dei Balcani occidentali hanno permesso di creare, dal 2010, oltre 6000 posti di lavoro e di aumentare il reddito di più di 40 000 contadini con tassi di crescita sostanzialmente più elevati rispetto alla media del settore. Al centro di questo impegno si intravede l'approccio sistematico della DSC, volto a sostenere i diversi attori nella creazione di catene di valore redditizie e sostenibili nel tempo.

In Serbia la DSC ha sostenuto un progetto di promozione dell'industria del legno, che dal 2010 ha generato 1700 posti di lavoro, pari a un aumento di circa il 10 per cento in questo settore. Nel sud-ovest del Paese sono stati creati un centinaio di nuovi impieghi grazie a una collaborazione più efficace tra le agenzie di promozione del turismo e gli operatori del settore privato. Gli effetti positivi di questa collaborazione sono ben visibili: non solo è aumentato notevolmente il numero di turisti che hanno visitato la regione, ma si sono registrati incrementi anche in altri settori economici collegati, come la produzione e il trattamento di beni alimentari.

Fedele al suo approccio, la SECO ha promosso delle riforme sistematiche volte a migliorare il contesto normativo e amministrativo dei Paesi partner. In primo luogo la semplificazione delle procedure amministrative, come la concessione di autorizzazioni, certificati o lo svolgimento di ispezioni. In Kosovo per esempio, il tempo medio d'attesa per aprire un'azienda è passato da 52 a 10 giorni. Queste riforme hanno migliorato considerevolmente il contesto d'affari per migliaia di PMI in vari Paesi. Per aumentare l'effetto potenziale delle riforme, la SECO si è attivata anche a livello delle PMI al fine di migliorarne le capacità di gestione. Dal 2011, circa 56 00 PMI ucraine operative nella filiera agroalimentare hanno beneficiato delle semplificazioni legislative. Nel 2014 in Kirghizistan sono state condotte ispezioni più mirate. Tra il 2012 e il 2013 i costi d'esercizio di tali imprese hanno così potuto essere ridotti di circa il 30 per cento.

A1.6 Temi trasversali

Buongoverno

La promozione del buongoverno, tema trasversale del messaggio 2013–-2016, è parte integrante delle attività della DSC, basate tra l'altro sul decentramento, sulla governanza locale e sulla democrazia; ma anche sullo sviluppo delle politiche, sul rafforzamento delle istituzioni e sulla promozione di principi quali efficacia, non discriminazione, partecipazione, rendicontazione e trasparenza. Alla governanza la DSC conferisce buona parte delle spese bilaterali annuali: tra il 30 e il 40 per cento. Alla stregua della parità dei sessi, la governanza viene promossa da un lato in maniera trasversale, come componente imprescindibile di tutti i suoi programmi e progetti,

dall'altro lato attraverso programmi e progetti specifici volti a estendere le pratiche di buongoverno.

Una valutazione indipendente condotta nel 2014 sulle attività della DSC inerenti la governanza[156], ha messo in luce i buoni risultati ottenuti. La DSC ha contribuito con successo a rafforzare in vari Paesi partner i sistemi di gestione pubblica, e ad aumentare la partecipazione dei cittadini in settori in cui la governanza rappresenta un filo conduttore trasversale, come l'acqua, la salute, l'agricoltura e il cambiamento climatico.

In Bosnia ed Erzegovina per esempio, dove la governanza è un tema trasversale a tutti i settori della strategia di cooperazione, gli interventi promossi dalla DSC si sono ripercossi in maniera molto positiva sulla gestione idrica nei municipi e nei governi locali. L'appoggio della DSC ha consentito di elaborare piani di sviluppo di servizi locali integrati comprendenti acqua, igiene e gestione dei rifiuti. Ha inoltre incoraggiato lo sviluppo di collaborazioni intermunicipali per la gestione dei bacini idrografici e dei rifiuti, nonché per il controllo delle inondazioni. Proprio sulla base di queste collaborazioni sono stati ottenuti importanti finanziamenti per l'attuazione dei piani di sviluppo. Questi risultati positivi hanno influito anche a livello della Federazione, che ha promosso una legge sulla pianificazione e sulla gestione dello sviluppo locale e un concetto per fondi di sviluppo locale. Dai casi di studio condotti dalla valutazione indipendente in Bolivia e in Mozambico sono emersi risultati simili. Collaborando a vari livelli con le autorità, con la società civile e con gli attori internazionali, la DSC ha contribuito a rafforzare le competenze locali e, attraverso un dialogo politico strategico, a promuovere importanti cambiamenti nelle politiche.

Basandosi sulle conclusioni della valutazione indipendente delle attività di governanza, la direzione della DSC ha deciso una serie di misure per ottimizzare l'efficacia dei propri interventi a livello trasversale. Tali misure vertono essenzialmente sul sostegno al personale in materia di elaborazione e di gestione degli interventi, con particolare riguardo all'aggiornamento del quadro strategico e della catena dei risultati attesi; vertono inoltre sul sostegno alla definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei sistemi di monitoraggio, tutto ciò al fine di rendere più efficace la misurazione degli effetti delle attività di governanza. Inoltre, la DSC ha dato prova dell'impegno profuso in questo ambito proponendo un obiettivo strategico di governanza nel prossimo messaggio 2017–2020.

In tema di buongoverno, la cooperazione economica allo sviluppo della SECO punta sul concetto tecnico di governance economica, comprendente tutte le forme di pilotaggio volte a promuovere il funzionamento di un'economia che poggia su basi di legittimazione, di responsabilità e di trasparenza sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Una valutazione esterna sul tema trasversale della governance economica (2015)[157] ha confermato che i programmi della SECO forniscono un importante contributo al miglioramento della governanza. Raccomanda pertanto di mantenerla come tema trasversale anche nel messaggio 2017–2020. Raccomanda altresì di approntare un'analisi più precisa del contributo che la SECO è in grado di offrire per rafforzare

156 Independent Evaluation of SDC's performance in Governance programming and mainstreaming 2015.

157 SECO, Independent Review: SECO's Economic Governance, Quality and Resources Unit, 2015.

la governance economica attraverso i suoi ambiti di azione prioritari. Un ulteriore apprezzamento emerso dalla valutazione è il fatto che la SECO dispone, nel confronto internazionale, di un concetto di governance economica estremamente elaborato. Il contenuto di tale concetto andrebbe comunicato in maniera più efficace all'interno della stessa SECO. Dovrebbe inoltre essere più semplice da utilizzare per i responsabili dei programmi e da comunicare ai partner esterni.

Parità dei sessi

La promozione dell'uguaglianza tra uomo e donna è per la DSC un impegno ormai di lunga data, e resta una delle priorità sia all'interno della propria organizzazione sia nelle attività nelle regioni e nei Paesi prioritari.

Secondo l'OCSE[158], rispetto all'ultimo esame di peer review la DSC ha fatto notevoli passi avanti nell'integrazione dell'uguaglianza di genere nei propri programmi, e dal 2009 la sensibilità sulla questione della parità dei sessi è cresciuta in seno alla Direzione.

La valutazione indipendente sui programmi di governanza mostra quanto la «*DSC continui a giusto titolo a essere ritenuta leader nell'uguaglianza di genere*[159]». I tre programmi studiati dagli esaminatori in Bolivia, Bosnia ed Erzegovina e Mozambico sono considerati dei modelli di buona pratica sia nell'ambito della qualità della concezione sia della loro applicazione pratica.

Di seguito si illustrano ulteriori esempi di integrazione riuscita sul piano della parità di genere anche nei cosiddetti Paesi fragili.

i) Nell'ambito dei **progetti** va menzionato il settore della salute in Burundi, dove più della metà delle persone coinvolte nel progetto di miglioramento della salute di base sostenuto dalla DSC sono donne. Da ricordare anche quello della giustizia nel Pakistan settentrionale, dove il 50 per cento dei beneficiari del progetto sono donne; o ancora la rappresentanza femminile in seno alle autorità locali nei Paesi dei Balcani occidentali.

ii) Sul piano delle **politiche** la DSC, grazie a un intenso dialogo politico, ha contribuito a introdurre nei principali Paesi prioritari dell'Africa occidentale il concetto di tirocinio nella formazione professionale. Nel 2014 le persone in formazione che hanno partecipato al programma sono state 30 000, di cui il 30 per cento donne, dimostrando una crescita costante in questo settore.

iii) Sul piano **globale**, nell'ambito dei negoziati sull'Agenda post-2015, la DSC ha fornito un contributo fondamentale nell'adozione del concetto di uguaglianza tra uomo e donna all'interno dei futuri Obiettivi di sviluppo sostenibile (n. 5).

In altri casi d'intervento invece, la parità dei sessi non si è dimostrata sufficientemente integrata né nella fase di concezione dei progetti, né in quella della relativa attuazione o monitoraggio. Di conseguenza gli obiettivi prefissi sono stati raggiunti soltanto in parte. Un'analisi interna condotta nel 2014 ha individuato delle possibilità di miglioramento, e su tale base dal 2015 sono state decise e applicate varie misure concrete. Questi provvedimenti si concentrano da un lato sugli aspetti inerenti alla concezione e alla pianificazione degli interventi, con particolare riguardo per le

158 Esame di peer review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo Svizzera, 2013

159 Independent Evaluation of SDC's performance in Governance programming and mainstreaming, 2015.

nuove strategie di cooperazione per Paese o per regione nonché per il relativo monitoraggio. Dall'altro lato le misure adottate puntano sulla formazione dei collaboratori.

In un momento in cui potenti forze conservatrici sono all'opera nelle regioni e nei Paesi prioritari di riferimento della DSC, è particolarmente importante che essa punti in maniera più preponderante sull'integrazione dell'uguaglianza di genere nei progetti e nei programmi che sostiene. Per allargare questo concetto fondamentale a tutti i livelli dei programmi della DSC, è stato proposto di inserire la parità tra uomo e donna tra gli obiettivi strategici del prossimo messaggio 2017–2020.

La SECO ha risposto alle raccomandazioni della procedura di peer review 2013 del CAS con l'introduzione di una *Gender Guidance* tematica. Dalla sua introduzione, i progetti di cooperazione e sviluppo economico vengono analizzati sistematicamente in base al loro potenziale contributo alla parità tra i generi. I primi risultati sono incoraggianti: nell'ambito di un progetto con piccoli coltivatori di cacao in Indonesia, le donne sono state incoraggiate con successo ad assumere funzioni di direzione in seno alle cooperative. Un altro esempio è lo sviluppo e la commercializzazione mirata di prodotti finanziari per donne realizzati da una banca libanese con il sostegno di un progetto della Banca mondiale finanziato dalla SECO. Nel giro di soli sei mesi è raddoppiato il numero delle clienti imprenditrici che hanno aperto un conto corrente o ottenuto l'apertura di una linea di credito.

A1.7 Maggiore coerenza nelle politiche per lo sviluppo

Dall'esame di peer review sulla cooperazione allo sviluppo della Svizzera svolto dal CAS dell'OCSE nel 2013, è emerso che il nostro Paese si è impegnato più intensamente per rendere le sue politiche nazionali più favorevoli allo sviluppo. Nel messaggio sulla cooperazione internazionale 2013–2016, la Svizzera ha approfondito la sua strategia delineando sette ambiti prioritari per un maggiore coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale: migrazione, politica agricola, politica ambientale, politica sanitaria, politica finanziaria, politica della sicurezza e politica in materia di formazione, ricerca e cultura. Nell'ambito dei settori che potrebbero sviluppare un forte impatto in numerosi Paesi in sviluppo, il Consiglio federale ha optato prioritariamente per le questioni inerenti il commercio delle materie prime.

DSC e SECO hanno contribuito attivamente ai lavori del Consiglio federale inerenti allo studio e alla redazione del **Rapporto di base sulle materie prime**[160]. Il Consiglio federale ha tenuto conto delle preoccupazioni relative all'impatto di questo settore in Svizzera e nei Paesi partner, e sono state prese misure volte a rendere le politiche svizzere più favorevoli allo sviluppo. Negli intenti del Consiglio federale c'è la volontà di aumentare la trasparenza del traffico di pagamenti tra le aziende attive nel settore delle materie prime e i Governi. Infatti, in occasione della revisione del diritto della società anonima ha presentato un progetto al riguardo; e continua a sostenere l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI). Il rapporto evidenzia lo stato di avanzamento dei lavori a favore dell'adesione volontaria da parte delle società di negoziazione di materie prime a norme di responsabilità socia-

160 Rapporto di base sulle materie prime - rapporto della piattaforma interdipartimentale sulle materie primen al Consiglio federale, marzo 2013

le, nonché il miglioramento costante del dialogo tra i rappresentanti delle aziende attive nel settore delle materie prime, delle organizzazioni non governative e dei Cantoni. In questo contesto, è intenzione del Consiglio federale applicare la totalità delle norme internazionali esistenti.

Il Consiglio federale è anche consapevole del problema dei flussi finanziari illeciti che potrebbero passare attraverso la Svizzera, e costituire un ostacolo fondamentale per la crescita economica e il buongoverno dei Paesi in sviluppo coinvolti. Per evitare ciò si sta attuando un vasto programma di strumenti di contrasto, tra cui misure contro il riciclaggio di denaro, l'evasione e la frode fiscale e la corruzione.

Oggi le questioni legate allo sviluppo suscitano un'ampia eco in seno all'Amministrazione, e sia la DSC sia la SECO collaborano attivamente con gli altri Dipartimenti federali nell'ambito dei relativi punti chiave. I due organismi vengono interpellati sempre più frequentemente da altri uffici federali nel quadro della procedura di consultazione.

Conformemente all'impegno preso nel messaggio 2013–2016, la Svizzera ha anche potenziato i meccanismi istituzionali esistenti per migliorare la coerenza delle varie politiche nazionali, essenzialmente attraverso il coinvolgimento dei competenti uffici federali nei processi amministrativi (consultazione degli uffici e procedura di corapporto) per la preparazione delle decisioni del Consiglio federale. Lo stesso obiettivo è perseguito dal Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI), presieduto dalla DSC, e in cui siedono la SECO e tutti gli uffici federali responsabili dei settori coinvolti.

Per la Svizzera, così come per molti altri Paesi dell'OCSE, stabilire obiettivi chiari e misurabili negli sforzi tesi alla coerenza delle politiche per lo sviluppo e nel monitoraggio dei progressi fatti rappresenta una vera e propria sfida. L'OCSE raccomanda di seguire in maniera più sistematica l'impatto delle politiche svizzere nei Paesi in sviluppo e di migliorare la comunicazione sui risultati ottenuti. Il Consiglio federale risponde tematizzando fin dal 2013, nell'ambito del proprio rapporto di politica estera, vari aspetti inerenti alla coerenza delle politiche a favore dello sviluppo. E intende proseguire su questa strada comunicando ogni anno i risultati ottenuti in materia di coerenza delle politiche a favore dello sviluppo.

Sul piano internazionale la Svizzera si è fortemente impegnata nella fase di preparazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, individuando nella coerenza delle politiche per lo sviluppo uno dei principi guida del quadro strategico per lo sviluppo sostenibile post 2015 e dell'attuazione del proprio operato a livello nazionale e internazionale. Per contribuire al dibattito su questa problematica, nel 2014 la DSC ha finanziato uno studio sulle politiche non coordinate e sulle relative conseguenze per la sicurezza alimentare nel Burkina Faso.

Sul piano bilaterale sono stati raggiunti progressi considerevoli, principalmente da parte della DSC e della SECO, per sfruttare un approccio comune nei Paesi partner, in particolare nell'Europa dell'Est e in Asia centrale. In Kirghizistan per esempio, i due organismi attuano un'unica strategia di cooperazione sviluppata in comune, che prevede l'utilizzo di strumenti e di attività complementari, e comunicano in maniera congiunta i risultati ottenuti.

Infine, per rispondere in modo più efficace alle complesse situazioni di fragilità e di crisi nelle regioni e nei Paesi prioritari in cui si esplica l'azione di vari uffici federali, la Svizzera ha potenziato il coordinamento e la complementarità dei propri inter-

venti grazie a strategie di cooperazione comuni nelle specifiche regioni o Paesi prioritari. Il Corno d'Africa rappresenta un esempio di questo approccio integrato. Qui la Svizzera si è dotata di una strategia di cooperazione 2013–2016 che prevede quattro settori d'intervento: sicurezza alimentare e sviluppo rurale, salute, governanza e promozione della pace, migrazione e sicurezza. Per garantire l'efficace attuazione di tale strategia e realizzare i propri obiettivi, la Svizzera ha adottato un approccio pangovernativo, che associa e coordina gli strumenti dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo (DSC) con misure politiche e diplomatiche (DSU e ambasciate) e con strumenti inerenti alla migrazione (Segreteria di Stato della migrazione, SEM) e alla sicurezza (Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, DDPS).

Oggi, su un totale di 44 strategie di cooperazione internazionale realizzate dalla Svizzera, non meno di 27 possono definirsi "integrate", in quanto in grado di definire obiettivi comuni e coerenti sia per le organizzazioni d'intervento svizzere sia per i rispettivi partner. Tale numero è suscettibile di aumentare in funzione delle esigenze nei Paesi e nelle regioni partner.

A1.8 Lezioni apprese

La Cooperazione internazionale della Svizzera basa le proprie attività sui risultati e sull'efficacia degli investimenti. Tuttavia, data la complessità dei contesti e la molteplicità degli attori, la misurazione degli effetti costituisce una vera e propria sfida di carattere metodologico. Per poter valutare l'impatto dei progetti è fondamentale il modo in cui essi vengono pianificati, attuati e monitorati. Nell'elaborazione dei progetti, la Cooperazione svizzera stabilisce sempre gli obiettivi da perseguire, i criteri di valutazione da applicare e il monitoraggio da garantire per verificarne successivamente la realizzazione. Tuttavia, dato il contesto dinamico, i numerosi attori coinvolti e gli innumerevoli fattori che influiscono sul progetto, non sempre è possibile garantire con certezza che un cambiamento sia dovuto al sostegno fornito. La Cooperazione svizzera si impegna in particolare a garantire un monitoraggio e una valutazione metodica e di qualità sui risultati di sviluppo. Gli strumenti che sono stati sviluppati stanno cominciando a dare i primi risultati: catena dei risultati e quadro di monitoraggio, rapporti di conclusione di fase e rapporti annuali. Per apprezzare in maniera oggettiva gli effetti e la pertinanza degli interventi sui gruppi beneficiari, la DSC e la SECO danno molta importanza ai dati di riferimento iniziali dei progetti (baseline). Tuttavia, la stima della situazione iniziale dei progetti va effettuata in maniera più esaustiva.

La cooperazione internazionale della Svizzera ha sviluppato modalità d'intervento adattate alle situazioni di fragilità. La loro realizzazione è esigente, ma la loro attuazione sta portando i suoi frutti. Per esempio, dal 2013 nel Corno d'Africa (Kenya, Somalia, Sudan del Sud, Etiopia) la Svizzera ha realizzato un programma basato su un approccio che lega l'aiuto umanitario, presente da tempo nella regione, alla cooperazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo, orientata specialmente su una gestione coordinata della sicurezza del proprio personale e dei rischi. Realizzare un tale programma richiede un notevole impegno da parte degli operatori svizzeri che intervengono e dei loro partner. Permette tuttavia un miglioramento rapido e duraturo delle condizioni di vita di popolazioni bisognose, come i gruppi nomadi della Somalia meridionale e del nord del Kenya. Grazie al program-

ma svizzero questi ultimi beneficiano già di un miglioramento sensibile nell'accesso all'acqua potabile, mentre le loro pratiche di allevamento sono state rese più efficaci grazie a una collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Tuttavia, un deterioramento sul piano politico e della sicurezza potrebbe causare un nuovo peggioramento delle condizioni di vita di queste popolazioni.

Per la DSC la fragilità va considerata in una prospettiva che si estende oltre i confini dello Stato. Nel quadro del messaggio 2013–2016, la DSC ha attuato programmi bilaterali prioritari in 12 Paesi e regioni fragili. Tuttavia, le cause e la dinamica della fragilità sono generalmente molto variabili: guerre civili (come in Siria e in Irak), uscita da un lungo periodo di violenza e instabilità (come in Nepal, a Timor-Est e in Sierra Leone), debolezze strutturali delle istituzioni (Haiti, Repubblica democratica del Congo), transizioni democratiche incerte (Myanmar). Considerato che in generale, la questione della fragilità non è unicamente riconducibile alle lacune dei sistemi statali, la riflessione internazionale – strettamente condivisa anche dalla DSC – è orientata a considerare ormai la fragilità in una prospettiva più ampia, che esula dai confini statali. Secondo l'OCSE, «la fragilità è percepita sempre più come una questione a carattere universale, che può riguardare tutti i Paesi, non soltanto quelli tradizionalmente considerati fragili o colpiti da un conflitto»161. Perfino nei Paesi o nelle regioni stabili possono coesistere nuclei di fragilità che necessitano di interventi adeguati miranti a ridurre le cause dei conflitti, ad aumentare la resistenza alle crisi e il rispetto dei diritti umani.

Grazie alle esperienze sviluppate sul piano operativo dalla DSC, la Svizzera esercita un crescente influsso sui dibattiti tesi a migliorare il quadro normativo internazionale. Per esempio, sul piano dell'acqua, la DSC ha contribuito ampiamente a definire la posizione ufficiale della Svizzera in materia, e ha esercitato un influsso preponderante sui dibattiti internazionali affinché la questione dell'acqua diventasse un obiettivo a tutti gli effetti dell'Agenda post-2015. Al riguardo, si sono valorizzate le esperienze acquisite nella gestione dell'approvvigionamento delle risorse idriche e delle acque reflue e il relativo legame con il benessere delle popolazioni. Per esempio, la collocazione di punti d'acqua in prossimità delle abitazioni consentono di guadagnare tempo prezioso, quello solitamente dedicato alla ricerca dell'acqua, compito spesso affidato alle donne e alle ragazze. L'acqua è essenziale anche per garantire i mezzi di sussistenza nelle zone rurali, per produrre cibo e energia nonché per promuovere la crescita dell'industria e del settore terziario. E quando manca, l'acqua diventa fonte di tensioni. La Svizzera vanta una grande competenza in materia idrica conquistata attraverso esperienze sul campo. E oggi, il suo impegno nella creazione di un'ampia coalizione di Paesi che operano per un obiettivo globale dell'acqua è riconosciuto su vasta scala.

Prima di stabilire un'alleanza, attori pubblici e imprese private devono lavorare per costruire relazioni di fiducia reciproca. Da qualche anno la cooperazione internazionale della Svizzera ha intensificato il proprio impegno con il settore privato per realizzare obiettivi di sviluppo. Perseguendo vari approcci, essa ha acquisito una notevole esperienza in questo ambito e ha fatto tesoro delle lezioni apprese per migliorare le proprie pratiche in materia. Il settore privato non risponde soltanto alle sollecitazioni che gli vengono poste, ma è esso stesso creatore di domanda di partenariati che, pur assecondando i propri interessi commerciali a lungo termine, realiz-

161 OECD, États de fragilité 2015, *Réaliser les ambitions de l'après-2015, points clé*

zino un impatto di sviluppo sostenibile su larga scala. Tuttavia, cooperazione svizzera e settore privato non hanno ancora sfruttato tutto il potenziale offerto dai partenariati pubblico-privati di sviluppo. Prima di stringere un'alleanza, attori pubblici e imprese devono poter stabilire relazioni di fiducia tra loro. Non basta condividere i valori e gli interessi reciproci, bisogna comprenderli ed essere in grado di accettarli; è necessario sviluppare modalità di collaborazione che permettano di conciliare culture d'impresa diverse; i ruoli e le responsabilità di ciascuno devono essere definiti chiaramente, e ogni partner deve essere pronto a condividere rischi e benefici. Sono queste le condizioni da rispettare per sviluppare collaborazioni proficue.

La strategia della SECO, orientata su una crescita sostenibile sul piano economico, ecologico e sociale per ridurre la povertà e mitigare i rischi globali, rimane fondamentalmente rilevante. In futuro sarà importante riservare un'attenzione più concreta all'inclusione delle fasce di popolazione più povere e marginalizzate. Anche la riduzione dei rischi globali (in particolare cambiamento climatico, crisi finanziarie ed economiche per la SECO) e la promozione della resilienza in situazioni di crisi rimangono elementi imprescindibili per realizzare uno sviluppo sostenibile. Logico quindi l'orientamento geografico sui cosiddetti Middle Income Countries, che ospitano il 70 per cento della povertà mondiale e la maggior parte delle megalopoli, in cui è soprattutto la disoccupazione giovanile a rappresentare un problema maggiore. Questi Paesi si trovano confrontati a grandi sfide rispetto al consumo delle risorse naturali e all'inquinamento ambientale; e il loro approccio a tali problematiche rappresenta un modello per gli ancora più poveri Stati limitrofi. Nonostante ciò, gli strumenti SECO rimangono importanti anche per i Paesi più poveri e fragili, e continueranno a rimanere a disposizione anche per i Paesi prioritari della DSC.

A2 Rapporto sull'impiego dei crediti quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016

A2.1 Introduzione

Gli ultimi anni sono stati difficili per la pace e la sicurezza umana nel mondo. La primavera araba aveva risvegliato speranze che facevano pensare a una svolta democratica e alla costruzione dello Stato di diritto, e che adesso, invece, sono in gran parte svanite. In Paesi come la Siria e la Libia continuano a regnare guerra e caos. Con il conflitto in Ucraina anche in Europa è scoppiata di nuovo la guerra. La popolazione civile è sottoposta a profonde sofferenze e, dalla seconda guerra mondiale, non si erano mai contati tanti sfollati quanti al giorno d'oggi. Anche l'impegno in favore di democrazia e diritti umani è diventato più difficoltoso, dato che questi valori, per noi ovvi, vengono sempre più polarizzati nei forum multilaterali e addirittura rimessi in discussione da alcuni Paesi.

Ci sono anche buone notizie, come mostrano i seguenti esempi: nonostante crescenti sfide in ambito di politica di sicurezza, in Tunisia sono stati compiuti i primi passi verso la transizione democratica. Dall'apertura del Myanmar sono migliorati i presupposti per una convivenza pacifica e democratica. Durante le trattative per un'Agenda di sviluppo post 2015 è stato riconosciuto a livello internazionale che senza pace e diritti umani non può esserci sviluppo sostenibile e viceversa. In molti territori di guerra presenti e di un tempo, il passato viene elaborato in maniera co-

struttiva. Inoltre, in ambito imprenditoriale, sempre più aziende sembrano prendere coscienza della propria responsabilità per i diritti umani.

Negli ultimi anni la Svizzera ha continuato a promuovere in questo ambito pace e sicurezza umana, spesso in condizioni difficili. Il seguente rapporto[162] contiene informazioni sui risultati raggiunti. Nel periodo dei crediti quadro 2012–2016 l'attenzione si concentra in particolare su sei temi conduttori: pace e sicurezza; democrazia, elezioni e separazione dei poteri; elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità; protezione della società civile in conflitti armati; promozione e tutela dei diritti umani; migrazione e lotta alla tratta di esseri umani.[163] Il rapporto segue questi temi e chiude con un paragrafo sui riconoscimenti ottenuti in questo periodo dalla Divisione sicurezza umana (DSU).

A2.2 Pace e sicurezza: priorità geografiche

Europa sudorientale/Balcani occidentali: durante la sua presidenza all'OSCE la Svizzera ha promosso la cooperazione di Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Croazia e Serbia nella ricerca di persone scomparse durante la guerra nei Balcani. Si è impegnata nell'identificazione di dispersi e ha sostenuto i lavori di riesumazione di fosse comuni in *Serbia* e *Bosnia ed Erzegovina*. Grazie a un contributo della DSU oggi la giustizia in Bosnia ed Erzegovina riesce a perseguire penalmente i crimini di guerra in modo più efficace. In *Kosovo* esperti svizzeri hanno contribuito in maniera decisiva alla fondazione dei gruppi di lavoro interministeriali per l'elaborazione del passato e per la riconciliazione. La DSU ha inoltre promosso il dialogo politico tra i dirigenti kosovari e serbi del mondo della politica, dei media e della società civile, completando il processo coordinato dall'UE, aumentandone l'inclusività e facilitando l'attuazione degli accordi raggiunti.

Caucaso: nel *Caucaso del Nord* la DSU si è impegnata per la ricerca di persone disperse durante le guerre degli anni Novanta. Ha reso possibile il dialogo tra la società civile e le autorità locali e ha favorito l'integrazione e il rafforzamento della società civile nella regione. Nell'ambito dei suoi buoni uffici nel *Caucaso del Sud* la Svizzera ha rappresentato gli interessi della Russia in Georgia e viceversa e ha seguito l'attuazione degli accordi tra la Georgia e la Russia sul sistema doganale e sul controllo delle merci quando la Russia è entrata a far parte dell'OMC nel 2012. La DSU ha sostenuto iniziative per la trasformazione dei conflitti concentrandosi sul dialogo e la costruzione di rapporti di fiducia. Durante la presidenza all'OSCE nel 2014 la Svizzera si è inoltre impegnata per cercare una soluzione ai conflitti in Abcasia, Ossezia del Sud e Nagorno Karabakh.

Ucraina: in seguito all'esplosione del conflitto armato nel 2014 l'Assemblea federale si è pronunciata in favore di un credito aggiuntivo per il sostegno delle attività OSCE in Ucraina e per lo sviluppo di attività bilaterali complementari. La DSU ha sostenuto iniziative mirate alla trasformazione del conflitto, alla documentazione e al

[162] Per un rapporto più dettagliato sulle attività nell'ambito della pace e della sicurezza umana confrontare i rapporti annuali sulla politica estera, ad esempio il «Rapporto sulla politica estera 2014», FF **2015** 939

[163] Cfr. messaggio del 29 giugno 2011 concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo 2012-2016, FF **2011** 5683

trattamento di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, nonché indirizzate al potenziamento dell'inclusione politica e sociale.

Africa del Nord: grazie all'impegno svizzero in *Tunisia* le elezioni parlamentari e presidenziali sono state pianificate e condotte in maniera più trasparente, inclusiva e credibile. La Svizzera ha anche motivato la Tunisia a creare un meccanismo nazionale per la prevenzione della tortura. In *Egitto* la DSU si è adoperata con successo affinché le vittime di violenza statale (p. es. tortura) fossero protette e risarcite in maniera più adeguata. Ha sostenuto inoltre le modifiche di legge in favore della prevenzione della tortura. In *Libia* la DSU ha sostenuto iniziative di dialogo nazionali e locali, ad esempio tramite la formazione di leader locali su metodi che favoriscano la trasformazione di conflitti senza il ricorso alla violenza. La Svizzera ha inoltre fornito un enorme contributo affinché il *Marocco* ratificasse il protocollo facoltativo contro la tortura.

Vicino e Medio Oriente: nei *Territori palestinesi occupati* la DSU ha sostenuto attivamente il processo di riconciliazione tra Fatah e Hamas. In *Israele* i partner locali della DSU si sono impegnati con successo contro il cosiddetto Prawer plan, che prevedeva il trasferimento forzato di diecimila beduini. Durante le recenti trattative di pace, l'iniziativa di Ginevra favorita dalla Svizzera è stata riconosciuta come un modello di riferimento per una soluzione a due Stati sia da entrambe le parti in conflitto sia dalla delegazione americana che si occupa delle trattative capeggiata dal Segretario di Stato americano John Kerry. In *Siria* la DSU ha sensibilizzato diversi gruppi armati non statali al rispetto del diritto umanitario internazionale e in particolare è riuscita a far sì che organizzazioni quali l'Unità di Protezione Popolare curda o l'ex movimento Hazm abbiano dichiarato ufficialmente di non arruolare più bambini soldato e di non utilizzare più la violenza sessuale come arma. Grazie al sostegno della DSU un gruppo di avvocati siriani ha costituito una rete che con successo parziale si impegna per la tutela e la conservazione di registri pubblici (catasto, stato civile, tribunali locali). Infine la DSU ha sostenuto iniziative mirate a garantire che la giurisdizione civile possa essere mantenuta anche in tempi di guerra.

Regione dei Grandi Laghi: nell'ambito della promozione della pace la Svizzera è diventata uno dei partner bilaterali più importanti del *Burundi*. Grazie anche all'impegno della DSU e dei suoi partner, ad esempio, nel 2012 è stato possibile indurre l'opposizione, andata in esilio dopo le elezioni del 2010, a rientrare nel Paese. Anche nella *Repubblica Democratica del Congo* la Svizzera è considerata ormai un attore rispettato della promozione della pace. Ad esempio, la DSU ha potuto far sì che venisse rivista la strategia di sensibilizzazione per il Congo orientale, finanziata a livello internazionale con circa 800 milioni di dollari americani, e che adesso si basa su un approccio orientato al dialogo. La DSU si è inoltre impegnata ad associare iniziative di dialogo con progetti di sviluppo e ha contribuito al disarmo di 600 membri di un gruppo di ribelli.

Africa occidentale e centrale: la DSU ha sostenuto iniziative per la trasformazione dei conflitti in Mali, Niger e Ciad, e inviati speciali della Svizzera per il Sahel hanno anche offerto supporto per le operazioni in *Mali*. La Svizzera ha contribuito alla firma nel giugno 2013 del primo contratto di pace tra il Governo e i gruppi armati. In tutta la regione del Sahel la DSU ha accompagnato gli attori locali nella creazione di spazi di dialogo inclusivi in ambito di riconciliazione, pace e sicurezza. In questo modo sono stati coinvolti attori politici con motivazioni religiose e di conseguenza è stato possibile attenuare tensioni e polarizzazioni di carattere religioso. La DSU ha inoltre sostenuto la creazione di capacità civili per la gestione dei conflitti sia nella

scuola per il mantenimento della pace a Bamako, in Mali, sia nella sede centrale della *Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale* (CEDEAO) ad Abuja, in Nigeria.

Corno d'Africa: grazie al suo impegno preventivo e deciso nel *Sudan del Sud* la Svizzera è divenuta uno degli attori fondamentali del processo di riconciliazione. Nel periodo di credito la DSU si è impegnata affinché nel processo di pace venissero coinvolte e potessero contribuire anche personalità tradizionali autorevoli. In *Somalia* la Svizzera ha reso possibile il dialogo sul federalismo e si è adoperata affinché il federalismo fosse riconosciuto come tema importante in tutti i campi dello sviluppo e della costruzione dello Stato.

Zimbawe: in Zimbawe la Svizzera ha sostenuto la trasformazione del settore della sicurezza. Grazie alle competenze della Svizzera in ambito di mediazione, gli attori coinvolti hanno potuto migliorare le loro capacità per la risoluzione pacifica dei conflitti. La DSU è stata riconosciuta inoltre come partner competente nell'ambito dell'elaborazione del passato e le è stato chiesto di mettere a disposizione le sue competenze in questo delicato settore.

Asia meridionale e Sudest asiatico: grazie alle competenze della Svizzera e al suo lavoro di facilitazione in *Nepal* il processo costituzionale è diventato più inclusivo, concedendo voce in capitolo alle minoranze svantaggiate. La DSU si è impegnata con successo affinché il dialogo tra i partiti politici in Nepal continuasse e fosse reso più oggettivo al fine di evitare violenza. In *Sri Lanka* la DSU si è impegnata affinché i familiari di oltre 20 00 persone scomparse fossero ascoltati. Ha sostenuto così il dialogo tra l'opposizione, i rappresentanti delle minoranze e della diaspora. In questo modo sono stati possibili notevoli passi avanti verso una riconciliazione ed è iniziata la revisione della Costituzione in senso democratico. In *Myanmar* la DSU ha rafforzato la fiducia tra le parti in conflitto e tra istituzioni statali e società civile. In tal modo ha contribuito allo svolgimento di elezioni pacifiche e credibili e alla riduzione di conflitti armati.

Colombia: nel processo di pace in Colombia la DSU ha messo a disposizione la propria competenza in ambito di mediazione e di disarmo, smobilitazione e reintegro dei combattenti. Ha sostenuto forum di consultazione portati avanti in tutte le regioni del Paese che hanno aumentato l'inclusività del processo di pace. La DSU ha inoltre sostenuto la Colombia nell'elaborazione del suo passato di guerra.

A2.3 Pace e sicurezza: temi prioritari

Mediazione e sostegno alla mediazione: la richiesta di mediazione a livello mondiale è alta. La Svizzera si è impegnata in diversi Paesi colpiti da conflitti interni o internazionali. La DSU ha ad esempio promosso le competenze in ambito di mediazione in Siria e presso l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) in Africa orientale, che ha accompagnato il processo di pace nel Sudan del Sud. Ha seguito e sostenuto diversi processi di mediazione nello spazio OSCE, in Africa, nel Vicino Oriente, in Sudamerica e nel Sudest asiatico. Inoltre, insieme alle organizzazioni partner, ha portato avanti corsi di formazione in mediazione. Durante l'Assemblea generale dell'ONU la Svizzera ha anche contribuito attivamente affinché venisse elaborata ed emanata una risoluzione concernente la mediazione.

Genere, pace e sicurezza: sulla base della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU la DSU ha continuato a impegnarsi per una maggiore partecipazione femminile nella promozione della pace e per la prevenzione e la lotta contro la violenza basata su questioni di genere. Il piano d'azione nazionale 1325 è stato rivisto in funzione della terza fase d'attuazione (2013–2016) e ne viene portata avanti l'attuazione. Sul piano politico la DSU ha sostenuto importanti meccanismi multilaterali e ha reso possibile, ad esempio, una conferenza dei donatori a Ginevra in favore dell'azione dell'ONU contro la violenza sessuale durante i conflitti.

Fattori religiosi, concezioni del mondo e trasformazione dei conflitti: dopo la primavera araba la DSU è riuscita a coinvolgere salafisti e altri attori politici con connessioni religiose in processi politici democratici e privi di violenza. In molti Paesi del Medio Oriente e dell'Africa del Nord la DSU ha formato attivisti sociopolitici di vari schieramenti per la risoluzione pacifica dei conflitti. Questi attivisti hanno poi, a loro volta, portato avanti progetti per la promozione della pace coinvolgendo attori politici con motivazioni religiose. La DSU ha inoltre sviluppato un corso di formazione su religione e mediazione che verrà svolto annualmente. Infine ha sensibilizzato Stati e Gruppi di Stati influenti (come USA, Cina, UE) a credere nella possibilità di elaborare pacificamente conflitti coinvolgendo anche attori con motivazioni religiose.

Disarmo e non proliferazione per la pace e la sicurezza umana: per rafforzare il processo della Dichiarazione di Ginevra sulla *violenza armata e lo sviluppo* e per influenzare sulla stessa linea anche le trattative in merito all'Agenda per lo sviluppo post 2015, la DSU ha organizzato in concomitanza con il Programma di sviluppo dell'ONU (UNDP) cinque conferenze di verifica in diversi continenti. Queste conferenze hanno contribuito a consolidare un obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) in merito a pace e sicurezza. Nell'ambito del *controllo delle armi leggere e di piccolo calibro* la Svizzera, in occasione di diverse conferenze dell'ONU, è riuscita a far procedere lo sviluppo degli strumenti di controllo. Offrendo il proprio sostegno finanziario e politico, la DSU ha poi rafforzato dal punto di vista istituzionale gli atti per il *divieto di mine antiuomo, munizioni a grappolo e altri residuati bellici esplosivi*. La Svizzera ha preso parte a operazioni di sminamento umanitario nei Balcani occidentali, in Africa e nel Medio Oriente. Centinaia di ettari di terreno sono così stati sminati e restituiti alla popolazione. Per quanto riguarda *armi atomiche, biologiche e chimiche* la Svizzera si è impegnata in cinque campi: riduzione della prontezza d'allarme di armi atomiche; primi passi per la preparazione di un divieto delle armi atomiche; riforme istituzionali nell'ambito del disarmo e della non proliferazione; buoni uffici della Svizzera; rafforzamento della Ginevra internazionale nell'ambito del disarmo.

Architetture e strumenti di pace nazionali e internazionali: durante la presidenza all'OSCE la Svizzera ha fatto perno sulla *riforma e la governanza dei settori della sicurezza* all'interno dello spazio OSCE. La DSU ha inoltre inviato un esperto al dipartimento ONU per le operazioni di pace, il quale ha redatto un manuale con cui possono essere controllati e valutati progetti nell'ambito della riforma del settore della sicurezza. Durante le trattative per il *Trattato sul commercio delle armi* (ATT) la Svizzera si è impegnata con successo affinché le armi di piccolo calibro rientrassero nel campo d'applicazione del trattato e che il rispetto delle norme umanitarie e dei diritti umani valesse come criterio di autorizzazione per l'esportazione di armi. Nell'autunno 2014 i tre centri ginevrini GCSP, DCAF e GICHD si sono trasferiti

nella *Maison de la Paix*. Con la loro strategia comune e sotto un tetto unico i tre centri hanno rafforzato il contributo della Svizzera alla pace e alla sicurezza umana.

Operazioni di pace civili: l'impiego di esperti svizzeri in organizzazioni internazionali come l'ONU, l'OCSE e l'UE si è rivelato uno strumento efficiente per la promozione della pace e della politica sui diritti umani ad opera della Svizzera. La DSU ha impiegato circa 200 esperti all'anno, tra civili e polizia, in organizzazioni e operazioni di pace internazionali in oltre 40 Paesi. La quota delle donne era di circa il 50 per cento. Grazie alla sua esperienza pluriennale la DSU ha dato il proprio contributo al dialogo con le organizzazioni partner, migliorando così le operazioni di pace e ha sostenuto la creazione di capacità nel Sud del mondo. Come auspicato, ha aumentato il numero di *svizzeri nelle posizioni più in alto* presso le missioni di pace multilaterali. Ad esempio, il vicecapo della missione di osservazione speciale dell'OSCE in Ucraina è uno svizzero. Per poter far fronte alla grande domanda di *consulenti di polizia, guardie di confine ed esperti doganali* altamente qualificati in operazioni di pace internazionali il Consiglio federale ha firmato un accordo con la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia in base a cui i corpi cantonali metteranno continuamente a disposizione fino a 20 poliziotti per gli interventi di pace. Un altro accordo tra il DFAE e il DFF prevede il congedo continuo di guardie di confine e doganieri (tra otto e dodici) ogni anno.

A2.4 Democrazia, elezioni e separazione dei poteri

In diversi paesi la DSU ha aiutato nella preparazione e nello svolgimento delle elezioni e nella delineazione dei procedimenti costituzionali. In questo modo non solo ha favorito la svolta democratica, ma ha anche contribuito a distendere tensioni politiche e a risolvere conflitti in maniera pacifica.

Sostegno delle elezioni e prevenzione di conflitti legati alle elezioni: in Tunisia e in Myanmar la DSU ha accompagnato le trattative tra i leader dei partiti politici. Queste trattative sono poi sfociate in un codice di comportamento e una Carta per attutire i conflitti durante la campagna elettorale. In seguito alla primavera araba la DSU ha favorito in Egitto il dialogo tra le autorità e le ONG riducendo i problemi per l'approvazione di una missione di osservazione elettorale. In Nigeria la DSU ha sostenuto un gruppo di persone famose che si impegnava per la prevenzione di conflitti durante le elezioni, che si sono poi svolte in maniera pacifica consentendo ordine durante il trasferimento del potere.

Sostegno durante i procedimenti costituzionali: in Tunisia, dove è stata emanata una costituzione apprezzata sia a livello nazionale che a livello internazionale, la DSU si è adoperata, in particolare, mettendo la competenza svizzera a disposizione dell'assemblea costituente e della società civile, al fine di rendere l'intero procedimento di formazione costituzionale inclusivo, efficiente e credibile.

Federalismo e separazione dei poteri: nel Corno d'Africa e in Yemen la DSU ha contribuito alla costruzione di una rete locale di esperti in ambito di federalismo. Questa rete sostiene le autorità a livello nazionale e locale e la società civile a fare proposte migliori per la divisione dei poteri e per la risoluzione di conflitti politici. La DSU lavora a tal fine con i propri esperti e con l'IGAD.

A2.5 Elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità

Elaborazione del passato: grazie a un'iniziativa della Svizzera nel Consiglio dei diritti umani, l'ONU ha nominato un *relatore speciale per la promozione della verità, della giustizia, delle riparazioni e delle garanzie di non ripetizione*. Nelle *Filippine* l'inviata speciale del DFAE per l'elaborazione del passato e la prevenzione delle atrocità ha assunto nel 2014 la presidenza della Commissione di giustizia transizionale e riconciliazione per il processo di pace nella regione del Bangsamoro. Ciò è avvenuto su richiesta di entrambe le parti coinvolte nel conflitto: il governo filippino e il Moro Islamic Liberation Front. In *Colombia* l'inviata speciale ha assunto la presidenza del Comitato di consultazione internazionale del *Grupo de Memoria Histórica*, che nel 2013 aveva pubblicato un rinomato rapporto sui crimini di guerra e provocato così una discussione sulla responsabilità individuale e della società. Il rapporto è stato trasmesso al presidente colombiano ed è poi stato integrato nelle trattative di pace tra il Governo e le FARC a L'Havana.

Prevenzione delle atrocità: nel 2011, dopo l'organizzazione di quattro incontri regionali sulla prevenzione dei genocidi, la Svizzera ha lanciato – insieme ad Argentina, Costa Rica, Danimarca e Tanzania – l'iniziativa «Global Action Against Mass Atrocity Crimes» (azione globale contro i crimini di massa). Il primo incontro internazionale dell'iniziativa si è svolto in Costa Rica nel 2014 e ha riunito oltre 50 Stati.

A2.6 Tutela della popolazione civile durante conflitti armati

Gli attori umanitari si sono ritrovati di fronte a grandi sfide durante il periodo esaminato dal rapporto. Una causa importante delle sofferenze della popolazione civile è la mancanza di rispetto del diritto umanitario internazionale di tutte le parti coinvolte in conflitti armati sempre più complessi. Affinché la Svizzera possa mantenere e incrementare la propria credibilità e il ruolo primario in questo ambito, deve proporre approcci innovativi dal punto di vista sia politico sia pratico che contribuiscano ad affrontare le sfide umanitarie. A tal fine sono stati utilizzati mezzi da questo credito quadro.

Rispetto del diritto umanitario internazionale e risposta alle violazioni: dopo il 2009 la Confederazione ha elaborato e poi attuato la seconda strategia (2013–2017) per la protezione della popolazione civile nei conflitti armati. Così la DSU ha sensibilizzato le parti in conflitto al rispetto del diritto umanitario internazionale, ad esempio in Iraq, Colombia o in Myanmar, oppure ha stimolato discussioni su questioni attuali di diritto umanitario internazionale, ad esempio collegate alla lotta al terrorismo. La Svizzera ha potenziato l'aiuto diretto per coloro che necessitano di una protezione e ha integrato l'aspetto della protezione in programmi concreti. Si è impegnata affinché la tutela della popolazione civile rimanga sull'agenda di consessi internazionali.

Accesso umanitario: le organizzazioni umanitarie si trovano spesso di fronte alla sfida di non poter raggiungere le popolazioni bisognose di aiuto perché è troppo pericoloso o perché le parti in conflitto non concedono l'accesso. Per creare e mantenere l'accesso umanitario la DSU ha lanciato lo sviluppo di due strumenti di lavoro. Questi chiariscono e spiegano il diritto umanitario internazionale e offrono informazioni e consigli pratici a organizzazioni attive in territori colpiti da crisi

umanitarie. I due strumenti continuano ad essere rielaborati in programmi di formazione appositi e utilizzati concretamente sul campo.

Profughi interni: la DSU ha rafforzato l'istituzione del relatore speciale dell'ONU per i profughi interni (IDP) mettendo esperti a disposizione dell'ONU e sostenendo finanziariamente il lavoro del relatore e della sua segreteria. La Svizzera si è impegnata dal punto di vista politico e finanziario affinché la Convenzione per la tutela e il sostegno di sfollati interni in Africa (la cosiddetta Convenzione di Kampala) entrasse in vigore e fosse attuata.

Bambini soldato: nel 2014 il DFAE ha emanato un piano d'azione di tre anni elaborato dalla DSU per la tutela dei bambini che nei conflitti armati vengono arruolati nelle forze armate o nei gruppi armati. Con il piano d'azione la Svizzera s'impegna a far sì che il quadro giuridico per la tutela dei minori venga rispettato a livello universale, promuove misure per la tutela dei bambini soldato a livello multilaterale e rafforza il suo impegno con le organizzazioni partner sul campo.

A2.7 Promozione e tutela dei diritti umani[164]

La Svizzera si è impegnata a livello bilaterale e multilaterale per i diritti umani. Ha favorito il dialogo e cercato soluzioni creative che siano all'altezza delle esigenze internazionali.

Tutela e promozione dei diritti civili e politici fondamentali: la Svizzera si è impegnata dal punto di vista politico e operativo per la libertà di espressione delle proprie opinioni, il divieto di tortura e la liberazione dei prigionieri politici, sia in generale sia in casi specifici. Ha emanato le Linee guida sulla protezione dei difensori dei diritti dell'uomo elaborate dalla DSU. Ha introdotto diverse risoluzioni nel Consiglio dei diritti umani, nel 2014 e 2015 in merito alla pena di morte, e nel 2012, 2013 e 2014 in merito alle proteste pacifiche. La DSU ha sviluppato una Strategia per l'abolizione della pena di morte nel mondo e ha contribuito a organizzare il 5° congresso mondiale sulla pena di morte a Madrid nel 2013. Dal 2012 il capo del DFAE insieme a molti colleghi di diversi Paesi lancia ogni anno un appello in occasione della giornata mondiale contro la pena di morte. Nel 2015 la Svizzera ha inoltre organizzato a Ginevra il Congresso mondiale sulla giustizia minorile. Nei suoi regolari dialoghi sui diritti umani con Cina, Nigeria, Russia, Senegal, Tagikistan e Vietnam, così come in conversazioni sui diritti umani con altri Stati, la DSU si impegna in favore di questi temi.

Tutela e promozione di particolari diritti economici, sociali e culturali: tali diritti erano al centro degli obiettivi di sviluppo del millennio e hanno occupato un posto importante nell'agenda del Consiglio dei diritti umani. A questo proposito la Svizzera si è impegnata per il rafforzamento della risoluzione sul diritto all'acqua e all'approvvigionamento sanitario e ha sostenuto il mandato del relatore speciale incaricato. Nell'ambito delle trattative per l'Agenda di sviluppo sostenibile post 2015 la Svizzera si è impegnata ad esempio per il diritto alla salute. Infine, la DSU ha contribuito con la propria esperienza nelle trattative in merito a una dichiarazione sui diritti dei contadini.

164 Cfr. Rapporto sulla politica estera in materia di diritti dell'uomo: bilancio 2011–2014 e prospettive, FF **2015** 1093

Tutela dei diritti di persone particolarmente vulnerabili: nel quadro delle trattative per un'Agenda di sviluppo post 2015 la Svizzera si è impegnata con successo affinché la parità dei sessi fosse sancita come obiettivo autonomo. Si è inoltre impegnata affinché la non discriminazione e la partecipazione politica diventino temi importanti all'ordine del giorno. La Svizzera ha firmato la dichiarazione di Valletta contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Inoltre, la DSU si è adoperata nel Consiglio dei diritti umani dell'ONU e nel Consiglio d'Europa in difesa dei diritti delle persone LGBTI (lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali).

Economia e diritti umani: nel 2013 e nel 2014 la DSU ha presieduto i *Principi volontari sulla sicurezza e i diritti dell'uomo*, un'iniziativa di governi, imprese e ONG nell'ambito dell'estrazione delle materie prime. Su iniziativa della Svizzera nel 2013 è stata fondata l'*Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza* con sede a Ginevra. La DSU ha sostenuto la segreteria dell'Associazione. Il Consiglio federale ha inoltre pubblicato il *Rapporto di base sulle materie prime* e ha iniziato ad attuarne le raccomandazioni. La Svizzera ha sviluppato un piano d'azione nazionale per l'attuazione delle Linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo (linee guida del professor Ruggie) e ha sostenuto il settore delle materie prime nella realizzazione del relativo manuale.

Mainstreaming: la coerenza della politica estera svizzera è stata migliorata affrontando con regolarità la tematica dei diritti umani in consultazioni politiche, economiche, di politica ambientale e di sviluppo portate avanti con altri Paesi. La Confederazione ha sostenuto corsi di formazione regolari nell'ambito dei diritti umani e manifestazioni culturali, come il festival del film annuale e il forum internazionale sui diritti umani a Ginevra, il cui obiettivo è la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Rafforzamento delle istituzioni: la DSU ha contribuito al Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU) e ha accompagnato il processo per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. Ha inoltre contribuito all'organizzazione di seminari finalizzati a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità economica di organizzazioni internazionali per i diritti umani (Alto commissariato per i diritti umani, Consiglio dei diritti umani, Organi di diversi accordi sui diritti umani). Per migliorarne il funzionamento e l'efficacia la DSU ha istituito a Ginevra una piattaforma di dialogo. La Svizzera ha inoltre offerto contributi finanziari a titolo volontario a diversi fondi dell'Alto commissariato per i diritti umani come ad esempio al fondo per la cooperazione tecnica. Infine ha inviato diversi esperti presso istituzioni internazionali nell'ambito dei diritti umani.

A2.8 Migrazione e lotta alla tratta di esseri umani[165]

Partenariati in materia di migrazione: nonostante le turbolenze politiche nel Paese, il partenariato in materia di migrazione con la *Tunisia* è stato concordato in soli due anni ed è stato sviluppato in maniera considerevole. Grazie al partenariato in materia

[165] Cfr. i rapporti del Consiglio federale sulla politica migratoria estera, ad esempio Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2014, FF **2015** 4915

di migrazione con la *Nigeria* anche le relazioni diplomatiche tra la Svizzera e la Nigeria sono adesso migliori e più intense.

Tutela della regione di provenienza: con lo strumento di politica migratoria estera «Protection in the Region» la Svizzera contribuisce a far sì che profughi, sfollati interni e migranti in pericolo possano ricevere protezione nella propria regione di provenienza il prima possibile. Il programma corrispondente in *Yemen* è stato esteso al *Corno d'Africa* nel 2012. I progetti attuati hanno contribuito a far sì che sfollati e migranti fossero protetti, accuditi ed economicamente integrati in maniera migliore. Il Programma per la tutela dei profughi iracheni in *Siria* è stato adattato nel 2012 in modo che fossero sostenuti, in particolare, i progetti finalizzati alla tutela e all'aiuto degli sfollati bisognosi e delle popolazioni locali in Libano, Giordania e Turchia.

Dialogo multilaterale in materia di migrazione: la DSU si è impegnata ad esempio in forum globali informali per la migrazione e per lo sviluppo e nel dialogo ad alto livello con l'ONU in materia di migrazione e sviluppo internazionale. In questo modo ha potuto contribuire al dialogo internazionale in materia di migrazione e aiutare la governanza internazionale in ambito migratorio. Gettando dei ponti la Svizzera ha contribuito notevolmente affinché l'ONU emanasse nel 2013 la prima dichiarazione su migrazione e sviluppo. A tal fine ha sostenuto l'inviato speciale ONU per i diritti dei migranti dell'Alto commissariato per i diritti umani.

Iniziativa Nansen: l'iniziativa Nansen è un processo diplomatico introdotto dalla Svizzera, ovvero dalla DSU, e dalla Norvegia, che intende creare le basi per proteggere le persone costrette a cercare rifugio all'estero in seguito a catastrofi naturali o cambiamento climatico. Nell'ambito dell'iniziativa, che ha riscontrato un notevole interesse, sono state realizzate consultazioni con altri Stati su quattro continenti. Nel 2015 è stato presentato il risultato del processo di consultazione e, su tale base, è stata emanata un'agenda per la tutela.

Lotta alla tratta di esseri umani: la DSU ha lanciato un'iniziativa diplomatica con l'obiettivo di chiarire la *definizione di tratta di esseri umani* nel protocollo aggiuntivo della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. I risultati della ricerca portata avanti in 30 Stati dovrebbero aiutare a uniformare e a migliorare la pratica giuridica nell'ambito della tratta di esseri umani. Insieme a Paesi con vedute affini, la Svizzera ha inoltre sostenuto un'iniziativa dell'OSCE per la *tutela contro lo sfruttamento degli impiegati domestici nelle residenze diplomatiche.* Per promuovere lo scambio interdisciplinare tra esperti svizzeri e stranieri la DSU ha portato avanti *tavole rotonde per la lotta alla tratta di esseri umani*. Nel 2012 la Svizzera ha lanciato il primo piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani e nel 2013 ha organizzato una conferenza ad alto livello a Ginevra seguita da una settimana di iniziative contro questo tema.

A2.9 Conclusioni[166]

Il credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana e la Divisione Sicurezza Umana consentono alla Svizzera di disporre di strumenti e di una

166 Ogni anno la DSU porta avanti 4 valutazioni esterne e 40 interne su determinati progetti, programmi e partner strategici. Queste aiutano a migliorare le misure per la promozione della pace e della sicurezza umana e a favorirne l'efficacia. Le valutazioni servono anche a decidere se continuare, adattare o sospendere determinati impegni presi.

struttura esemplari a livello internazionale. Grazie al credito quadro la Svizzera può impegnarsi dal punto di vista diplomatico e politico per la pace e la sicurezza umana e allo stesso tempo attuare progetti concreti sul campo con mezzi, competenze e personale proprio. Dato che le attività diplomatiche e operative vengono pianificate e attuate in maniera unitaria, l'impegno svizzero in questo ambito è efficace e credibile. Il modello di una politica di pace e di diritti umani attiva, sia sul campo sia in ambito diplomatico, si diffonde: la Germania ad esempio ha deciso di creare all'interno del Dipartimento di Affari esteri una struttura simile alla DSU. Oltre alla promozione della pace questo nuovo dipartimento comprende anche gli ambiti lavorativi concentrati su aiuto umanitario e Stati fragili.

La politica svizzera di sicurezza umana raggiunge effetti maggiori se persegue le sue priorità su tutti i piani a disposizione, ovvero in forum multilaterali, processi internazionali e programmi specifici a livello nazionale. Ne è un esempio la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo che viene richiesta dalla Svizzera sia in forum multilaterali sia in casi concreti.

I vari settori di lavoro suddivisi per temi si intersecano e, idealmente, si sostengono l'uno con l'altro. Se ad esempio la DSU entra in contatto con le parti in conflitto e le sensibilizza al diritto umanitario internazionale crea allo stesso tempo fiducia per poter poi eventualmente mediare in conflitto. Oppure, quando aiuta ad esempio a gestire il passato di guerra in un determinato luogo, può allo stesso tempo combattere le lacune nei procedimenti penali e favorire così il rispetto dei diritti umani.

Pace e sicurezza umana non dipendono solo dagli Stati. Gli attori non statali possono a loro volta sostenerle oppure ostacolarle. Per poter raggiungere al meglio i propri obiettivi la DSU deve collaborare con tutti gli attori rilevanti per la pace e la sicurezza umana. Vi rientrano in particolare organizzazioni e persone del mondo della politica, della società civile, dell'economia e della scienza, ma a seconda del contesto anche gruppi armati non statali. Le questioni di pace e sicurezza umana sono a livello intrinseco questioni politiche. Per questo motivo è importante che la Svizzera continui anche in futuro ad affrontare queste sfide con strumenti diplomatici sui corrispondenti piani politici.

La Svizzera desidera, ove possibile, agire autonomamente per la promozione della pace. Non si accontenta di mettere alla gogna violazioni dei diritti umani e di richiamare alla pace, ma cerca soluzioni pragmatiche insieme ai vari protagonisti. Un impegno di questo tipo richiede molto personale e l'investimento delle proprie competenze specialistiche e metodiche.

Nel periodo del credito è emerso nuovamente che le competenze tematiche e metodiche che la Svizzera, ovvero la DSU, ha sviluppato nel corso degli anni sono rilevanti per gestire le sfide in ambito di pace e di sicurezza umana. Di conseguenza attori influenti chiedono consiglio e sostegno, le parti in conflitto apprezzano la Svizzera come mediatrice oppure altri Stati desiderano parlare con la Svizzera a quattr'occhi sui problemi nell'ambito dei diritti umani o della migrazione e cercare di risolverli insieme.

Le competenze e le conoscenze della DSU in ambiti come la mediazione, l'elaborazione del passato o i procedimenti elettorali e costituzionali sono richieste in tutto il mondo. Anche la domanda di esperti svizzeri per compiti civili nell'ambito di missioni di pace multilaterali è elevata. Le sfide per la pace e la sicurezza umana sono aumentate nel periodo del rapporto e in base alle stime continueranno ad aumentare. I buoni uffici della Svizzera vengono richiesti con sempre maggiore fre-

quenza. In questo modo anche la pressione sulle risorse a disposizione continuerà a crescere. Per poter impiegare i mezzi a disposizione in maniera efficiente ed efficace continuano ad essere stabilite priorità tematiche e geografiche.

Come hanno dimostrato i rapidi cambiamenti politici degli ultimi anni in Europa orientale, Medio Oriente o Myanmar, la DSU deve essere in condizione di reagire velocemente alle crisi, di adattare la propria strategia in tempi brevi oppure di cogliere opportunità improvvise. Affinché questo avvenga nel periodo indicato dal rapporto, la DSU deve trovare un buon equilibrio tra impegno a lungo termine, tramite cui può aumentare la propria conoscenza tematica e geografica, flessibilità e reattività.

B Basi

B1 Basi legali

Costituzione federale (art. 54 cpv. 1 e 2 e art. 167)[167]

B1.1 Leggi federali

– Legge federale del 19 marzo 1976[168] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali

– Legge federale del 4 ottobre 1991[169] concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods

– Legge federale del 19 dicembre 2003[170] su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo

– Legge federale del 24 marzo 2006[171] sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

B1.2 Ordinanze

– Ordinanza del 12 dicembre 1977[172] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01)

– Ordinanza dell'11 maggio 1988[173] concernente il Corpo svizzero di aiuto umanitario

– Ordinanza del 14 agosto 1991[174] sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo

– Ordinanza del 6 maggio 1992[175] concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

– Ordinanza del 24 ottobre 2001[176] sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero

167 RS **101**
168 RS **974.0**
169 RS **979.1**
170 RS **193.9**
171 RS **974.1**
172 RS **974.01**
173 RS **172.211.31**
174 RS **172.018**
175 RS **974.11**
176 RS **974.03**

– Ordinanza del 2 dicembre 2005[177] sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario

[177] RS **172.220.111.9**

B2 Messaggi

– Messaggio dell'8 settembre 2010[178] concernente la partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale delle banche multilaterali di sviluppo

– Messaggio del 17 settembre 2010[179] concernente l'aumento dei mezzi destinati al finanziamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo

– Messaggio del 29 giugno 2011[180] concernente la prosecuzione delle misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo 2012–2016

– Messaggio del 15 febbraio 2012[181] concernente la cooperazione internazionale 2013–2016

– Messaggio del 28 gennaio 2015[182] concernente la proroga e l'aumento del credito quadro per il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016

[178] FF **2010** 5887
[179] FF **2010** 5937
[180] FF **2011** 5683
[181] FF **2012** 2139
[182] FF **2015** 1255

B3 Interventi parlamentari - proposta del Consiglio federale - messaggio sulla cooperazione internazionale 2017-2020

Proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

Intervento parlamentare	Proposta del Consiglio federale	Messaggio sulla cooperazione internazionale
2014 M 14.3910 **Importanza delle zone montane nella definizione dell'agenda per uno sviluppo sostenibile post-2015** A fine 2014 il Consiglio federale è chiamato ad approvare il mandato di negoziazione da conferire alla delegazione svizzera che parteciperà ai negoziati intergovernativi riguardanti l'agenda per uno sviluppo sostenibile post-2015. A tal proposito, Il Consiglio federale è incaricato di: 1. considerare in modo particolare e strategico il tema delle montagne; 2. difendere e consolidare il ruolo di leader della Svizzera nella definizione dell'agenda internazionale relativa alle regioni di montagna. Mozione adottata dal Consiglio degli Stati	Il Consiglio federale propone di accogliere la mozione. Estratto dalla risposta del Consiglio federale del 19.11.2014: «Il Consiglio federale è intenzionato a mantenere il suo pluridecennale impegno in favore delle regioni di montagna. La Svizzera persegue l'approccio di un'integrazione trasversale della tematica legata alle montagne nell'agenda post-2015, soprattutto in ambiti quali la lotta alla povertà, la sicurezza alimentare, l'acqua, i cambiamenti climatici, l'energia, la biodiversità e le foreste.»	Il messaggio integra il tema delle montagne soprattutto all'interno degli obiettivi e delle attività del Programma globale Cambiamento climatico e Ambiente della DSC. Quest'ultimo promuove lo sviluppo sostenibile a basse emissioni, la diminuzione delle emissioni dovute alla deforestazione e società resilienti in grado di sostenere i loro processi di cambiamento e di adattamento al clima. Parallelamente alle misure legate al cambiamento climatico la DSC porrà l'accento anche sulla gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi, tra cui anche quello delle montagne, che al contempo proteggono anche la biodiversità.

(26.11.2014) e dal Consiglio nazionale (10.06.2015)		
2014 P 14.4257 **Rafforzare il valore delle aziende agricole a conduzione familiare nella cooperazione allo sviluppo internazionale** Il Consiglio federale è chiamato a illustrare in un rapporto come intende rafforzare, nell'ambito del messaggio sulla cooperazione internazionale 2017-2020, il valore delle aziende agricole a conduzione familiare e i diritti umani delle donne nelle regioni rurali. Postulato adottato dal Consiglio nazionale il (20.03.2015)	Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato (25.02.2015).	Uno degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo della DSC menzionato all'interno del messaggio è un mondo senza fame e malnutrizione, in cui i contadini, nel loro piccolo, possano dare il proprio contributo producendo alimenti nutritivi per tutti, e, allo stesso tempo, aumentando i loro redditi e proteggendo l'ambiente. Gli interventi della DSC in questo ambito si rivolgono quindi prima di tutto alle popolazioni residenti nelle zone rurali, in particolare alle aziende agricole a conduzione familiare gestite dalle donne, e mirano a un miglioramento di lunga durata della produzione agricola e delle prestazioni agricole ad essa legate. Completando gli interventi della SECO in materia di catene di valori globali, contribuiscono anche ad eliminare sfide legate alla sicurezza alimentare nell'ambiente urbano e, in particolare, promuovono un consumo sostenibile. La DSC promuove inoltre la ricerca e l'innovazione in ambito agricolo. Data la pressione crescente esercitata sul suolo, l'acqua e la vegetazione, l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali è infatti una questione di sopravvivenza per le aziende agricole a conduzione familiare.

2015 P 15.3026 **Rafforzamento della protezione dei profughi siriani attraverso l'aiuto umanitario in loco** Il Consiglio federale è incaricato di esaminare e redigere un rapporto sulle misure concrete da adottare per migliorare la situazione degli sfollati in Siria e dei profughi siriani nei Paesi limitrofi. Le misure, incentrate in particolare sui settori dell'aiuto d'emergenza e dell'aiuto alla ricostruzione, dovrebbero essere finanziate in primo luogo con i crediti quadro approvati nell'ambito dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo. Se una ridistribuzione delle risorse disponibili dovesse risultare impossibile, si dovrà esaminare la possibilità di stanziare un finanziamento supplementare attraverso un credito quadro speciale e straordinario. Postulato adottato dal Consiglio degli Stati (16.06.2015)	Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato. Estratto dalla risposta del Consiglio federale del 08.05.2015: «Dal 2011 la Svizzera partecipa attivamente all'impegno internazionale a favore delle vittime del conflitto siriano e alla fine del 2014 aveva erogato complessivamente aiuti per 128 milioni di franchi. Il 6 marzo 2015 il Consiglio federale ha deciso di adottare misure supplementari a favore delle vittime del conflitto siriano. L'aiuto in loco sarà potenziato con altri 50 milioni di franchi ottenuti ridistribuendo le risorse disponibili nell'ambito dell'aiuto umanitario. Nei prossimi tre anni dovrebbero inoltre essere accolte, in linea di principio, 3000 persone bisognose di protezione provenienti dall'area di crisi. Il Consiglio federale continuerà a valutare costantemente l'adozione e il finanziamento di misure concrete in linea con le richieste dell'autore del postulato e, se necessario, redigerà un rapporto al riguardo.»	*Presenza in loco* L'aiuto umanitario si basa principalmente sulla fitta rete di contatti esterni che la Svizzera intrattiene con ambasciate, missioni, uffici della DSC e conta molti collaboratori all'estero che si occupano dell'attuazione di programmi e progetti oppure che vengono messi a disposizione di organizzazioni umanitarie. Tale presenza sul campo consente all'aiuto umanitario di sperimentare in prima persona le varie situazioni e, di conseguenza, di prestare aiuto nella maniera più adeguata. L'aiuto umanitario fornisce sostegno, sia in termini finanziari che di personale, alle organizzazioni umanitarie che si impegnano direttamente per la tutela della popolazione colpita, garantendone il rispetto dei diritti. L'impegno mirato comprende ad esempio la creazione di luoghi protetti in cui i bambini siriani possano esercitare i propri diritti all'educazione, all'incontro e al gioco. L'aiuto umanitario garantisce inoltre che l'aspetto della protezione sia tenuto in considerazione in maniera integrale in tutti i progetti e programmi. Ad esempio alcuni esperti svizzeri sono stati messi a disposizione del Programma Alimentare Mondiale e si occupano di garantire che nella distribuzione

		degli alimenti sia tenuto conto in maniera coerente dell'aspetto della protezione. La presenza in loco è un altro aspetto importante della tutela della popolazione colpita e consente all'aiuto umanitario di impegnarsi in maniera credibile tramite il dialogo e la difesa in favore delle persone bisognose di protezione e dei loro diritti.
2015 P 15.3476 **Formazione professionale nell'ambito di partenariati in materia di migrazione** Il Consiglio federale è incaricato di esaminare se e in che modo è possibile aumentare e promuovere i progetti di integrazione professionale nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione e dell'aiuto allo sviluppo, ad esempio anche attraverso il coinvolgimento contrattuale di ditte svizzere nei rispettivi Paesi, e di redigere un rapporto in merito. Esistono già singoli progetti svizzeri volti a favorire l'integrazione professionale di giovani disoccupati nei Paesi in via di sviluppo. Nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione, Swisscontact promuove ad esempio sistematicamente la formazione professionale,	Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato. Estratto dalla risposta del Consiglio federale del 01.07.2015: «Come esposto dal Consiglio federale nella risposta all'interpellanza Schneider-Schneiter 14.3767, "Cooperazione allo sviluppo attraverso la formazione professionale", la formazione professionale è tradizionalmente un tema fondamentale della cooperazione allo sviluppo della Svizzera. Anche la collaborazione con il settore privato locale e internazionale assume pertanto rilevanza centrale. Il 14 novembre il Consiglio federale ha approvato un rapporto strategico sulla cooperazione internazionale in materia di formazione professionale. Gli obiettivi strategici in esso definiti confluiscono nel messaggio sulla cooperazione internazionale 2017-2020 e nel messaggio concernente il promovimento	*Formazione di base e professionale* L'impegno della DSC per la cooperazione allo sviluppo negli ambiti della formazione di base e professionale viene incrementato, contribuendo così alla realizzazione dell'OSS 4 (formazione equa e inclusiva). In particolare, forte dell'esperienza guadagnata con i vari progetti sostenuti in questi ambiti, la DSC s'impegnerà per potenziare il dialogo tra i vari partner, soprattutto tra il governo e i rappresentanti del settore privato, al fine di migliorare le condizioni quadro. La DSC potrà basarsi anche sull'esperienza e la credibilità della Svizzera, in particolare in materia di formazione professionale. La stessa cosa vale anche per la formazione professionale rivolta ai giovani alla ricerca di prospettive e il supporto alle piccole e medie imprese attorno alle catene di valore rurali.

offrendo così alle persone che vivono in condizioni di povertà prospettive economiche nel loro Paese d'origine. Si tratta di opportunità che possono avere un effetto moltiplicatore anche per altri gruppi di popolazione in loco. "La politica di sviluppo ha dimenticato che l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro è fondamentale per garantire la stabilità di una società", scrive Rudolf Strahm nel suo articolo sul "Tages-Anzeiger" del 28 aprile 2015, ricordando come da anni i diplomatici tedeschi vengano istruiti sulla necessità di diffondere in tutto il mondo il modello di formazione professionale tedesco. A suo avviso, la Svizzera fa troppo poco e la DSC ha ancora molto da imparare in questo senso. Il Consiglio federale è quindi incaricato di: 1. illustrare come, a quale livello e in quale misura la Svizzera si è impegnata finora per la formazione professionale nei Paesi in via di sviluppo, precisando se, come e con quali risultati collabora con ditte svizzere che hanno sede in tali Paesi; 2. aumentare in modo mirato e quantificabile gli sforzi per la realizzazione di progetti di formazione professionale nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione e intensificare la coo-	dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione 2017-2020. Conformemente ai punti 1, 3 e 4 del presente postulato, nei due citati messaggi si riferirà sugli sforzi fin qui compiuti nel settore della formazione professionale e si creeranno le condizioni necessarie per rafforzarli.»	Inoltre, l'interazione con la SECO è di importanza fondamentale per la promozione delle condizioni quadro favorevoli allo sviluppo del settore privato. Con il Programma globale Migrazione e sviluppo la DSC cerca anche di stabilire legami tra le diaspore presenti in Svizzera e i rispettivi Paesi d'origine, affinché questi ultimi possano trarre vantaggio dalle conoscenze dei migranti ciclici. I programmi della DSC tengono conto anche del potenziale e delle competenze esistenti all'interno delle diaspore. La maggior parte dei migranti si impegna già adesso in favore del proprio Paese d'origine e il miglioramento delle condizioni quadro può moltiplicare gli effetti positivi di tale impegno per queste comunità. Le diaspore possono così fungere anche da ponte per lo sviluppo economico tra i Paesi d'origine e i Paesi ospitanti.

perazione delle ditte svizzere nei rispettivi Paesi; 3. adottare misure per il coinvolgimento contrattuale di filiali di imprese svizzere al fine di promuovere la formazione professionale come efficace strategia di lotta contro la povertà; 4. informare e sensibilizzare in tal senso gli ambasciatori e gli alti funzionari delle ambasciate svizzere. (Non ancora trattato dal Consiglio).		

C. Allegato statistico

	Numero	Descrizione	Intestazione
Panoramica	C1	Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e finanziamento dello sviluppo	APS e finanziamento dello sviluppo
Crediti quadro	C2	Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)	DSC Aiuto umanitario
	C3	Credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo	DSC Sud
	C4	Credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo	SECO Sud
	C5	Credito quadro Continuazione dell'aiuto alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI	DSC/SECO Est
	C6	Credito quadro Provvedimenti di promozione della pace e della sicurezza umana	DSU

C1 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e finanziamento dello sviluppo

C1.1. Elenco CAS dei Paesi beneficiari dell'APS (2014 - 2016)

C1.2. La Svizzera nel raffronto internazionale 2014 (grafico, APS in % del RNL)

C1.3. Introiti complessivi dei Paesi in sviluppo 2004 - 2013 (grafico)

C1.4. Introiti complessivi dei Paesi meno avanzati 2004 - 2013 (grafico)

C1.5. Flussi finanziari netti dalla Svizzera verso i Paesi in sviluppo 2009 - 2014

C1.6. Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera 2009 - 2014

C1.7. APS bilaterale della Svizzera per continente e regione 2009 - 2014

C1.8. APS multilaterale della Svizzera per gruppo di organizzazioni, media 2013 - 2014 (grafico)

C1.9. APS bilaterale della Svizzera per categoria di reddito, media 2013 - 2014 (grafico)

C1.10. Investimenti diretti netti della Svizzera per categoria di reddito 2013 (grafico)

Definizione dell'aiuto pubblico allo sviluppo secondo l'OCSE

Sul piano internazionale, **l'OCSE** definisce **l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)** come l'insieme dei flussi finanziari verso Paesi e regioni in sviluppo (attualmente 148) nonché organizzazioni multilaterali di sviluppo che: (i) provengono dal settore pubblico; (ii) mirano principalmente ad agevolare lo sviluppo economico e a migliorare le condizioni di vita; (iii) sono concessi a condizioni di favore. Di norma, le prestazioni dei Paesi donatori sono misurate in base alla percentuale dell'APS rispetto al **reddito nazionale lordo (RNL)**.

C1.1 Elenco CAS dei Paesi beneficiari dell'APS (2014 - 2016)

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI <= $1 045 in 2013)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $1 046-$4 125 in 2013)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI $4 126-$12 745 in 2013)
Afghanistan	Democratic People's Republic of Korea	Armenia	Albania
Angola	Kenya	Bolivia	Algeria
Bangladesh	Tajikistan	Cabo Verde	Antigua and Barbuda[2]
Benin	Zimbabwe	Cameroon	Argentina
Bhutan		Congo	Azerbaijan
Burkina Faso		Côte d'Ivoire	Belarus
Burundi		Egypt	Belize
Cambodia		El Salvador	Bosnia and Herzegovina
Central African Republic		Georgia	Botswana
Chad		Ghana	Brazil
Comoros		Guatemala	Chile[2]
Democratic Republic of the Congo		Guyana	China (People's Republic of)
Djibouti		Honduras	Colombia
Equatorial Guinea[1]		India	Cook Islands
Eritrea		Indonesia	Costa Rica
Ethiopia		Kosovo	Cuba
Gambia		Kyrgyzstan	Dominica
Guinea		Micronesia	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Moldova	Ecuador
Haiti		Mongolia	Fiji
Kiribati		Morocco	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Lao People's Democratic Republic		Nicaragua	Gabon
Lesotho		Nigeria	Grenada
Liberia		Pakistan	Iran
Madagascar		Papua New Guinea	Iraq
Malawi		Paraguay	Jamaica
Mali		Philippines	Jordan
Mauritania		Samoa	Kazakhstan
Mozambique		Sri Lanka	Lebanon
Myanmar		Swaziland	Libya
Nepal		Syrian Arab Republic	Malaysia
Niger		Tokelau	Maldives
Rwanda		Ukraine	Marshall Islands
Sao Tome and Principe		Uzbekistan	Mauritius
Senegal		Viet Nam	Mexico
Sierra Leone		West Bank and Gaza Strip	Montenegro
Solomon Islands			Montserrat
Somalia			Namibia
South Sudan			Nauru
Sudan			Niue
Tanzania			Palau
Timor-Leste			Panama
Togo			Peru

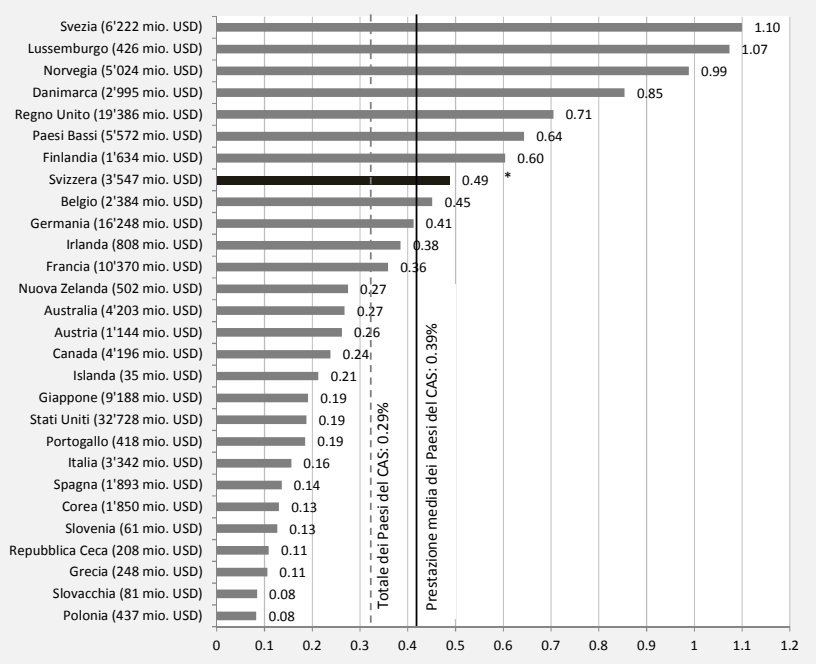
Tuvalu			Saint Helena
Uganda			Saint Lucia
Vanuatu[1]			Saint Vincent and the Grenadines
Yemen			Serbia
Zambia			Seychelles
			South Africa
			Suriname
			Thailand
			Tonga
			Tunisia
			Turkey
			Turkmenistan
			Uruguay[2]
			Venezuela
			Wallis and Futuna

1 The United Nations General Assembly resolution 68/L.20 adopted on 4 December 2013 decided that Equatorial Guinea will graduate from the least developed country category three and a half years after the adoption of the resolution and that Vanuatu will graduate four years after the adoption of the resolution.

2 Antigua and Barbuda, Chile and Uruguay exceeded the high income country threshold in 2012 and 2013. In accordance with the DAC rules for revision of this List, all three will graduate from the List in 2017 if they remain high income countries until 2016.

L'elenco del Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE enumera tutti i Paesi che ricevono un sostegno computabile come aiuto pubblico allo sviluppo (APS). I Paesi sono suddivisi in vari gruppi di reddito in base al reddito nazionale lordo (RNL) pro capite secondo i criteri della Banca mondiale e all'elenco separato dei Paesi meno sviluppati secondo la definizione delle Nazioni Unite. Sono esclusi gli Stati del G8, gli Stati membri dell'Unione europea e i Paesi per cui è stata fissata la data di adesione all'UE. L'elenco è riveduto ogni tre anni.

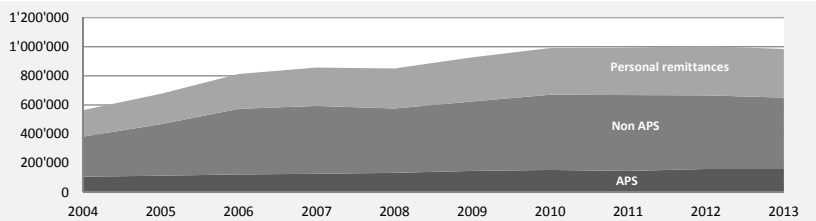
C1.2 La Svizzera nel raffronto internazionale 2014 (APS in % del RNL)



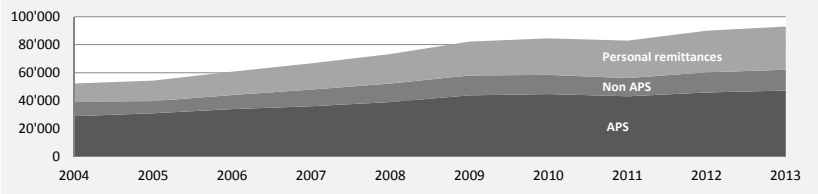
Fonte: OCSE/CAS, dati provvisori per tutti i Paesi del CAS, pubblicati l'8.4.2015

* Dopo la pubblicazione dei dati OCSE/CAS, l'APS in % del RNL è stato adeguato in seguito all'intervenuta revisione del RNL della Svizzera (UST, 27.08.2015) ed è dunque passato dallo 0.49% allo 0.51% del RNL.

C1.3 Introiti complessivi dei Paesi in sviluppo 2004 - 2013 (mio. USD)



C1.4 Introiti complessivi dei Paesi meno avanzati 2004 - 2013 (mio. USD)



C1.5 Flussi finanziari netti dalla Svizzera verso i Paesi in sviluppo 2009 - 2014 (mio. CHF)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APS	**2'503.9**	**2'398.0**	**2'706.7**	**2'861.4**	**2'965.9**	**3'242.2**
APS bilaterale	1'897.4	1'785.4	2'103.1	2'300.2	2'322.2	2'562.1
APS multilaterale in % dell'RNL	606.5	612.6	603.6	561.1	643.7	680.1
APS in % dell'RNL	0.44 %	0.39 %	0.46 %	0.47 %	0.46%	0.51%
Donazioni private delle ONG [a]	**380.9**	**431.6**	**413.3**	**443.1**	**466.1**	**..**
Donazioni private delle ONG in % dell'RNL	0.07 %	0.07 %	0.07 %	0.07 %	0.07%	..
Flussi di capitale privato [b]	**6'815.1**	**21'642.2**	**8'374.5**	**10'142.4**	**9'165.7**	**..**
di cui: investimenti diretti	5'763.5	21'230.4	8'550.7	10'322.9	8'919.8	..
TOTALE	**9'699.9**	**24'471.8**	**11'494.5**	**13'446.9**	**12'597.7**	**..**
Totale in % dell'RNL	1.71%	4.01%	1.95%	2.20%	1.95%	..
Reddito nazionale lordo (RNL) [c]	**566'836**	**610'174**	**590'441**	**611'979**	**646'763**	**638'291**

a Donazioni di organizzazioni private svizzere attive nel settore dello sviluppo, al netto dei contributi dell'ente pubblico

b Flussi netti di capitali privati non concessionali: investimenti diretti, crediti all'esportazione garantiti, prestiti sul mercato svizzero dei capitali

c Dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) secondo il vecchio sistema europeo dei conti (SEC95) fino al 2012 e dal 2013 in poi secondo il nuovo sistema dei conti (SEC2010). Il RNL per gli anni 2012-2014 è provvisorio (UST, 27.08.2015).

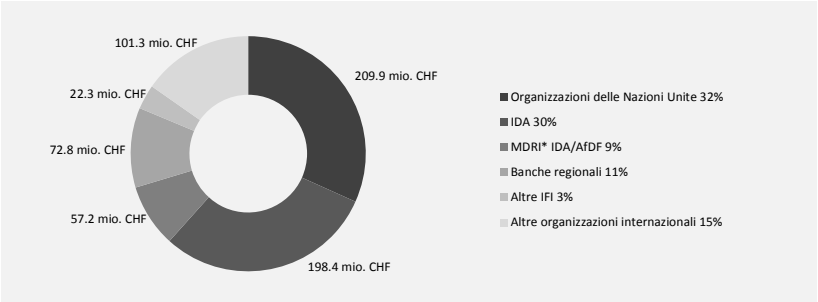
C1.6 Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Svizzera 2009 – 2014 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014	
Confederazione	**2'568.0**	*98%*	**2'910.6**	*98%*	**3'191.0**	*98%*
DFAE - Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)	**1'562.2**	*60%*	**1'872.8**	*63%*	**2'063.5**	*64%*
Aiuto umanitario	320.4		386.4		462.5	
Cooperazione allo sviluppo	1'134.2		1'357.2		1'452.5	
Cooperazione con l'Est e la CSI	107.6		129.1		148.5	
DEFR -Segreteria di Stato dell'economia (SECO-WE)	**227.2**	*9%*	**305.9**	*10%*	**325.5**	*10%*
Cooperazione e sviluppo economici	174.9		220.8		246.4	
Cooperazione con l'Est e la CSI	59.2		88.2		90.9	
Rimborsi di prestiti			-3.2		-11.7	
DFAE - Dipartimento federale degli affari esteri, eccetto DSC	**103.4**	*4%*	**141.3**	*5%*	**146.8**	*5%*
Gestione civile dei conflitti e diritti umani	73.1		87.5		93.7	
Altri contributi	30.4		53.8		53.0	
DEFR - Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, eccetto SECO-WE	**98.0**	*4%*	**36.6**	*1%*	**84.8**	*3%*
Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)	12.1		22.4		70.6	
Borse di studio per studenti stranieri in Svizzera	6.6		6.4		6.4	
Misure di sdebitamento (Club di Parigi)	72.8		-		-	
Altri contributi	8.3		7.8		7.8	
DFGP - Segreteria di Stato della migrazione (SEM)	**473.6**	*18%*	**437.6**	*15%*	**456.3**	*14%*
Aiuto al ritorno	14.1		20.2		13.9	
Assistenza ai richiedenti l'asilo in Svizzera	459.5		417.3		442.4	
DDPS - Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	**44.9**	*2%*	**46.1**	*2%*	**46.0**	*1%*
di cui: azioni di promozione della pace e della sicurezza	44.8		46.1		46.0	
DATEC - Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)	**41.8**	*2%*	**41.2**	*1%*	**42.0**	*1%*
di cui: contributi a organizzazioni internazionali	41.7		40.0		40.8	
Altri uffici federali	**16.5**	*1%*	**29.3**	*1%*	**26.2**	*1%*
Cantoni e Comuni	**49.5**	*2%*	**55.2**	*2%*	**51.2**	*2%*
Totale APS	**2'617.5**	*100%*	**2'965.9**	*100%*	**3'242.2**	*100%*
APS in % del reddito nazionale lordo (RNL)	0.44%		0.46%		0.51%	
RNL	**594'858**		**646'763**		**638'291**	

C1.7 APS bilaterale della Svizzera per continente e regione 2009 – 2014 (mio. CHF)

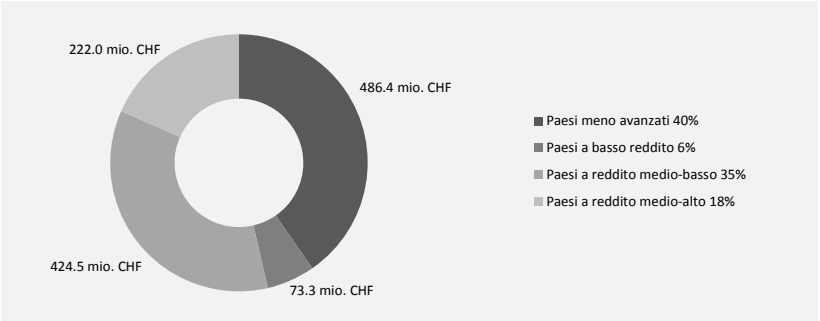
	Media 2009-2012		2013		2014	
Africa	**470.5**	*23%*	**525.2**	*23%*	**559.5**	*22%*
Nord del Sahara	31.7		62.4		67.2	
Africa subsahariana	390.1		408.0		398.9	
Africa non specificato	48.8		54.8		93.4	
America latina	**155.3**	*8%*	**188.7**	*8%*	**183.6**	*7%*
America meridionale	78.2		86.8		80.3	
America centrale	70.1		90.9		94.6	
America latina non specificato	7.1		11.1		8.8	
Asia	**362.7**	*18%*	**512.9**	*22%*	**536.9**	*21%*
Medio Oriente	53.7		100.6		106.6	
Asia centrale	104.7		140.6		164.3	
Sudest asiatico	195.0		262.3		255.7	
Asia non specificato	9.4		9.4		10.2	
Europa orientale	**154.9**	*8%*	**192.0**	*8%*	**216.2**	*8%*
Europa sud-orientale	119.3		150.3		158.1	
Europa orientale	31.5		37.4		52.2	
Europa orientale non specificato	4.1		4.3		5.9	
Non ripartito per continente	**878.1**	*43%*	**902.9**	*39%*	**1'065.9**	*42%*
Totale	**2'021.5**	*100%*	**2'321.7**	*100%*	**2'562.1**	*100%*

C1.8 APS multilaterale della Svizzera per gruppo di organizzazioni, media 2013 - 2014

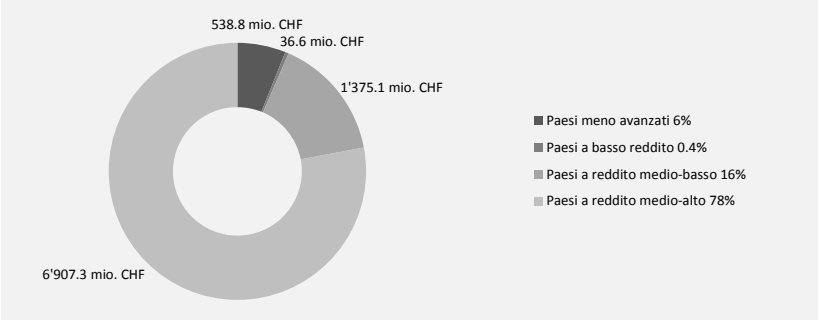


* MDRI: Iniziativa di cancellazione del debito multilaterale

C1.9 APS bilaterale della Svizzera per categoria di reddito, media 2013 - 2014



C1.10 Investimenti diretti* netti della Svizzera per categoria di reddito 2013



* Investimenti diretti: esportazioni di capitale sotto forma di acquisto o fondazione di imprese nonché partecipazioni strategiche in imprese in Paesi in sviluppo all'estero (meno gli afflussi di capitale). Dati 2014 non disponibili.

C2 Credito quadro Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

C2.1. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2009 - 30.6.2015

C2.2. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2013 - 30.6.2015 (grafico)

C2.3. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2009 - 30.6.2015

C2.4. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2013 - 30.6.2015 (grafico)

C2.5. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2009 - 30.6.2015

C2.6. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2013 - 30.6.2015 (grafico)

C2.7. Credito quadro DSC Aiuto umanitario: aiuti alimentari per continente 2009 - 30.6.2015

C2.8. Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014

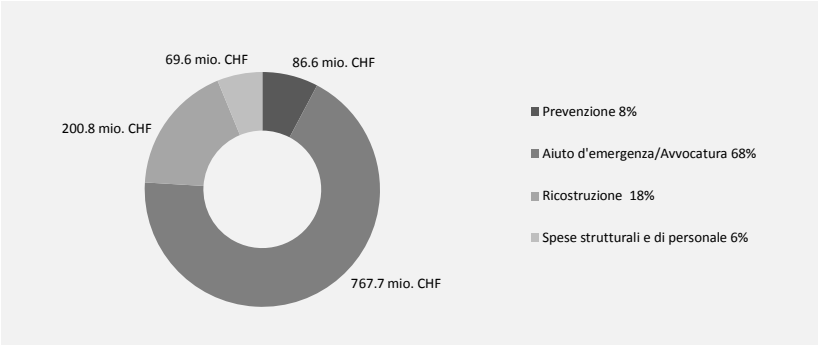
C2.9. Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014 (grafico)

Le cifre relative all'aiuto umanitario riportate in questo allegato si riferiscono esclusivamente ai versamenti. Gli impegni non sono menzionati in modo specifico, poiché nel credito quadro Aiuto umanitario i versamenti fanno rapidamente seguito agli impegni.

C2.1 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Prevenzione	25.5	*8%*	31.3	*8%*	36.7	*8%*	18.6	*7%*
Aiuto d'emergenza/Awocatura	207.7	*66%*	256.5	*67%*	314.5	*69%*	196.8	*69%*
Ricostruzione	72.0	*23%*	68.1	*18%*	80.1	*18%*	52.7	*18%*
Spese strutturali e di personale	11.7	*4%*	25.8	*7%*	26.1	*6%*	17.7	*6%*
Totale	**316.9**	*100%*	**381.7**	*100%*	**457.3**	*100%*	**285.8**	*100%*

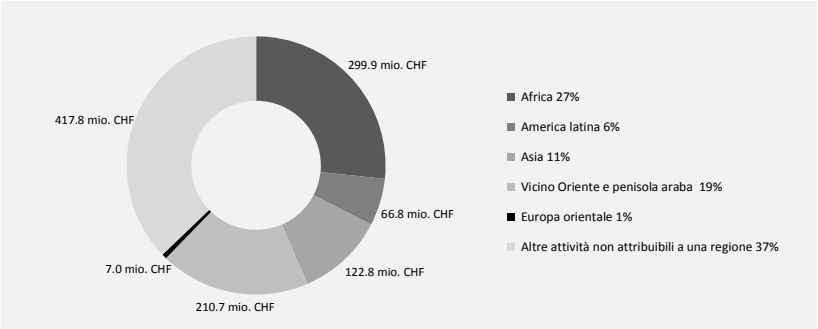
C2.2 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per settore di compiti 2013 - 30.6.2015



C2.3 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Africa	**88.8**	*28%*	**97.8**	*26%*	**128.6**	*28%*	**73.5**	*26%*
Nord del Sahara	6.3		7.2		13.2		6.5	
Africa subsahariana	82.5		90.5		115.4		66.9	
America latina	**22.1**	*7%*	**22.0**	*6%*	**27.6**	*6%*	**17.2**	*6%*
Asia	**43.3**	*14%*	**46.9**	*12%*	**42.7**	*9%*	**33.2**	*12%*
Vicino Oriente e penisola araba	**39.6**	*12%*	**66.9**	*18%*	**87.0**	*19%*	**56.8**	*20%*
Europa orientale	**3.9**	*1%*	**0.4**	*0%*	**4.6**	*1%*	**2.0**	*1%*
Altre attività non attribuibili a una regione	**119.3**	*38%*	**147.8**	*39%*	**166.8**	*36%*	**103.2**	*36%*
TOTALE	**316.9**	*100%*	**381.7**	*100%*	**457.3**	*100%*	**285.8**	*100%*

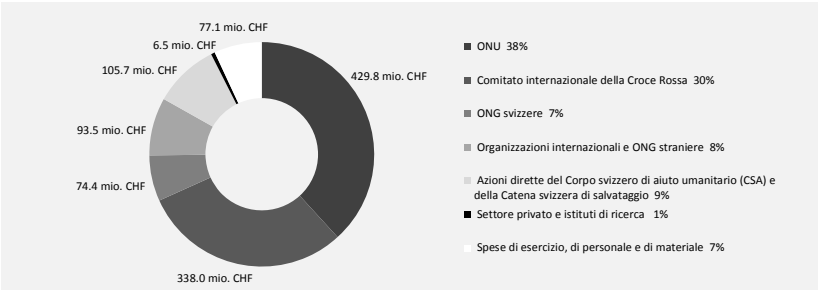
C2.4 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: versamenti per regione 2013 - 30.6.2015



C2.5 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
ONU	**112.7**	*36%*	**137.0**	*36%*	**164.4**	*36%*	**128.4**	*45%*
Programma alimentare mondialie (PAM)	43.5		49.4		61.4		52.0	
Alto Comissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)	28.9		34.3		35.4		32.5	
Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)	14.3		14.6		19.9		17.6	
Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA)	12.1		20.0		23.5		18.2	
Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF)	3.9		6.1		8.9		4.7	
Altre organizzazioni delle Nazioni Unite	10.1		12.7		15.3		3.3	
Comitato internazionale della Croce Rossa	**109.2**	*34%*	**116.1**	*30%*	**137.1**	*30%*	**84.8**	*30%*
Contributo generale	70.2		70.0		80.0		40.0	
Contributi a operazioni del CICR	39.0		46.1		57.1		44.8	
Operazioni bilaterali e spese amministrative	**95.0**	*30%*	**128.7**	*34%*	**155.7**	*34%*	**72.7**	*25%*
ONG svizzere	23.5		27.3		32.3		14.8	
Organizzazioni internazionali e ONG straniere	17.0		29.8		46.9		16.8	
Azioni dirette del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) e della Catena svizzera di salvataggio	26.3		40.5		41.1		24.1	
Settore privato e istituti di ricerca	-		2.0		2.8		1.7	
Spese di esercizio, di personale e di materiale	28.3		29.1		32.7		15.3	
Totale	**316.9**	*100%*	**381.7**	*100%*	**457.3**	*100%*	**285.8**	*100%*

C2.6 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: contributi a partner e altre voci di spesa 2013 - 30.6.2015



DSC Aiuto umanitario

C2.7 Credito quadro DSC Aiuto umanitario: aiuti alimentari per continente 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

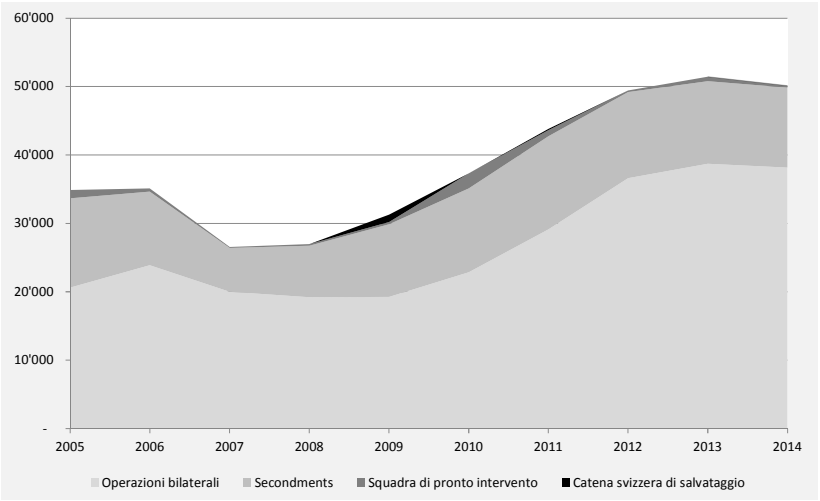
	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6)	
	Cereali	Latte	Cereali	Latte	Cereali	Latte	Cereali	Latte
Africa	10.1	12.7	7.8	10.8	8.4	13.4	7.8	9.0
Asia	3.0	4.3	6.0	7.0	5.6	4.0	5.4	5.5
America latina	0.8	2.5	0.3	1.9	-	2.3	-	1.4
Europa orientale	-	0.3		0.3		0.3	-	-
Totale	**13.9**	**19.7**	**14.0**	**20.0**	**14.0**	**20.0**	**13.1**	**15.9**

Per l'Aiuto umanitario della DSC, il Corpo svizzero di aiuto umanitario è uno strumento di prima mano cui può far capo per attuare le proprie iniziative. Il numero di giorni di missione passati all'estero è un dato che rispecchia la presenza sul campo dell'aiuto umanitario.

C2.8 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Operazioni bilaterali	20'613	23'882	20'022	19'213	19'241	22'863	29'132	36'585	38'711	38'151
Secondments	13'062	10'740	6'378	7'547	10'650	12'256	13'581	12'596	12'056	11'690
Squadra di pronto intervento	1'204	496	136	210	285	2'188	907	226	660	280
Catena svizzera di salvataggio	-	-	-	-	1'090	-	184	-	-	-
Totale	**34'879**	**35'118**	**26'536**	**26'970**	**31'266**	**37'307**	**43'804**	**49'407**	**51'427**	**50'121**
Equivalente tempo pieno (FTE)	**96**	**96**	**73**	**74**	**86**	**102**	**120**	**135**	**141**	**137**

C2.9 Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA): giorni di missione all'estero 2005 - 2014



C3 Credito quadro Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (DSC Sud)

C3.1. Credito quadro DSC Sud 12: impegni bilaterali e multilaterali 2013 - 30.06.2015

C3.2. Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per Paese e per regione 2013 - 30.6.2015

C3.3. Credito quadro DSC Sud 12: impegni multilaterali per partner 2013 - 30.06.2015

C3.4. Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per tema 2013 - 30.06.2015

C3.5. Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei versamenti bilaterali e multilaterali 2009 - 30.6.2015

C3.6. Credito quadro DSC Sud: versamenti bilaterali per Paese e per regione 2009 - 30.6.2015

C3.7. Credito quadro DSC Sud: contributi multilaterali per organizzazione 2009 - 30.6.2015

C3.8. Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei contributi multilaterali 2009 - 30.6.2015 (grafico)

C3.9. Credito quadro DSC Sud: cooperazione bilaterale per tema 2009 - 30.6.2015

C3.10. Credito quadro DSC Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015

C3.1 Credito quadro DSC Sud 12: impegni bilaterali e multilaterali 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	CQ-12 2013-2016	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Progetti/programmi bilaterali	4'152.0	2'947.4	*57%*
Contributi multilaterali [a]	2'768.0	2'217.5	*43%*
Totale impegni	**6'920.0**	**5'164.9**	***100%***

a Incl. contributi multi-bilaterali in pool (62,1 mio. CHF) e contributi a organizzazioni internazionali di aiuto umanitario (38.5 mio. CHF)

C3.2 Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per Paese e per regione 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	CQ-12 2013-2016	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Paesi e regioni prioritari: programmi nazionali e regionali [a]	**2'768.00**	**1'867.4**	***63.4%***
Paesi e regioni stabili [b]		**791.4**	***26.9%***
Mekong (Vietnam, Laos, Cambogia, Programmi regionali)		122.5	
Bolivia		111.9	
Mongolia		75.6	
Tanzania		85.0	
Mozambico		67.4	
Africa australe [c]		62.2	
Bangladesh		66.9	
Benin		62.1	
Burkina Faso		69.0	
America centrale (Nicaragua, Programmi regionali)		42.5	
Cuba		26.4	
Contesti fragili [b]		**874.0**	***29.7%***
Nepal		177.3	
Mali		120.3	
Hindukush (Afghanistan, Pakistan)		86.1	
Ciad		75.8	
Niger		73.4	
Regione dei Grandi Laghi (Ruanda, Burundi, Rep. Dem. del Congo, Programmi regionali)		73.4	
Mékong (Myanmar)		73.6	
Palestina/Nordafrica		56.1	
Corno d'Africa		60.3	
Honduras		35.5	
Haiti		25.0	
Zimbabwe		17.1	
Altri Paesi e regioni		**201.9**	***6.9%***
Altri impegni	**1'384.0**	**1'080.0**	***36.6%***
Programmi globali e iniziative	692.0	505.7	
Contributi programmatici alle ONG svizzere	450.0	428.0	
Gestione (spese di esercizio e di personale della Centrale)	242.0	146.4	
Totale impegni bilaterali	**4'152.00**	**2'947.4**	***100%***

a incl. spese d'esercizio e di personale degli uffici di cooperazione
b La classificazione si basa sui criteri dell'OCSE verificati annualmente. La classificazione presentata in questo messaggio si riferisce al 2015.
c Regione SADC (Southern African Development Community) eccetto Zimbabwe

C3.3 Credito quadro DSC Sud 12: impegni multilaterali per partner 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Organizzazioni ONU	**376.9**	*17%*
Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP/PNUS)	120.0	
Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)	87.0	
Fondo delle Nazioni Unite per le attività in materia di popolazione (UNFPA)	48.0	
Programma congiunto delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS)	30.0	
Agenzia delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (UN Women)	26.0	
Programmi speciali dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	16.5	
Fondo internazionale dello sviluppo agricolo (IFAD)	10.0	
Altre organizzazioni delle Nazioni Unite	3.3	
Contributi multi-bilaterali (UNCDF, UNDGO, UNDP, WHO, altri)	36.1	
Istituzioni finanziarie internazionali (IFI)	**1'570.8**	*71%*
Agenzia internazionale per lo sviluppo (IDA) (inclusa IDA-MDRI)	1'216.1	
Fondo africano di sviluppo (AfDF)	286.2	
Fondo asiatico di sviluppo (AsDF)	48.0	
Altri (AfDB, IDB-FSO, IBRD)	10.0	
Contributi multi-bilaterali (AfDB, IDB)	10.5	
Fondi e reti globali	**231.3**	*10%*
Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR)	46.5	
Fondo globale per la lotta contro l'HIV/Aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM)	70.0	
Fondo verde per il clima (Green Climate Fund)	96.8	
Altre organizzazioni internazionali	2.5	
Contributi multi-bilaterali	15.5	
Altri	**38.5**	*2%*
Contributi straordinari Aiuto umanitario (IKRK, FAO, UNDP, UNICEF, WHO)	38.5	
Totale impegni multilaterali	**2'217.5**	*100%*

DSC Sud

C3.4 Credito quadro DSC Sud 12: impegni nell'ambito della cooperazione bilaterale per tema 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Temi prioritari	**2'306.5**	*78%*
Trasformazione dei conflitti e resistenza alle crisi	84.6	
Sanità	275.2	
Risorse idriche	232.8	
Istruzione elementare e formazione professionale	294.7	
Agricoltura e sicurezza alimentare	529.5	
Settore privato e servizi finanziari	141.6	
Riforma dello Stato, amministrazione locale e partecipazione dei cittadini	487.1	
Cambiamenti climatici (adattamento, foreste ed energia)	187.3	
Migrazione	73.6	
Altri	**640.9**	*22%*
Altri temi	302.8	
Spese di gestione [a]	338.1	
Totale impegni bilaterali	**2'947.4**	*100%*

a Spese d'esercizio e di personale alla Centrale e negli uffici di cooperazione

C3.5 Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei versamenti bilaterali e multilaterali 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Progetti/programmi bilaterali	552.2	558.9	674.2	755.9	814.5	868.4	343.2
in %	*55%*	*54%*	*58%*	*59%*	*60%*	*61%*	*44%*
Contributi multilaterali*	456.8	477.6	480.2	517.0	534.2	563.4	432.6
in %	*45%*	*46%*	*42%*	*41%*	*40%*	*39%*	*56%*
	1'009.0	**1'036.5**	**1'154.4**	**1'272.9**	**1'348.7**	**1'431.8**	**775.8**

* incl. contributi multi-bilaterali in pool e contributi multi-bilaterali dell'Aiuto umanitario

C3.6 Credito quadro DSC Sud: versamenti bilaterali per Paese e per regione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Paesi e regioni prioritari	**346.8**	*55%*	**478.1**	*59%*	**496.9**	*57%*	**189.2**	*55%*
Africa	**151.1**	*24%*	**215.6**	*26%*	**222.0**	*26%*	**94.1**	*27%*
Mozambico	19.5		23.0		23.3		16.6	
Mali	15.1		20.2		21.5		12.1	
Niger	13.8		16.6		18.1		11.6	
Grandi Laghi	19.0		31.1		27.3		10.1	
Africa meridionale	15.5		30.5		24.3		7.5	
Tanzania	19.3		22.8		23.5		7.5	
Benin	12.0		15.3		15.3		7.3	
Corno d'Africa	1.6		8.1		16.7		5.7	
Burkina Faso	15.2		21.3		16.6		6.8	
Nordafrica	9.2		12.5		12.7		4.5	
Ciad	10.8		14.3		22.7		4.4	
America latina	**59.0**	*9%*	**81.9**	*10%*	**81.9**	*9%*	**27.0**	*8%*
America centrale	29.5		42.3		37.9		15.5	
Bolivia	21.5		24.5		25.8		6.9	
Cuba	4.4		8.2		9.4		3.2	
Haiti	3.8		6.9		8.9		1.4	
Asia	**136.8**	*22%*	**180.6**	*22%*	**193.0**	*22%*	**68.1**	*20%*
Mekong	32.3		49.8		59.1		18.7	
Mongolia	12.6		18.2		19.5		13.6	
Bangladesh	22.6		29.5		26.0		12.9	
Nepal	28.6		38.2		37.4		10.8	
Hindukush	27.5		30.9		37.0		9.4	
Gaza e Cisgiordania	13.3		14.0		14.0		2.7	
Altre attività	**288.5**	*45%*	**336.4**	*41%*	**371.5**	*43%*	**154.0**	*45%*
Altri Paesi e regioni[a]	81.7		82.1		94.0		34.5	
Contributi programmatici alle ONG, mandati tematici e spese d'esercizio	206.8		254.3		277.5		119.5	
Totale	**635.3**	*100%*	**814.5**	*100%*	**868.4**	*100%*	**343.2**	*100%*

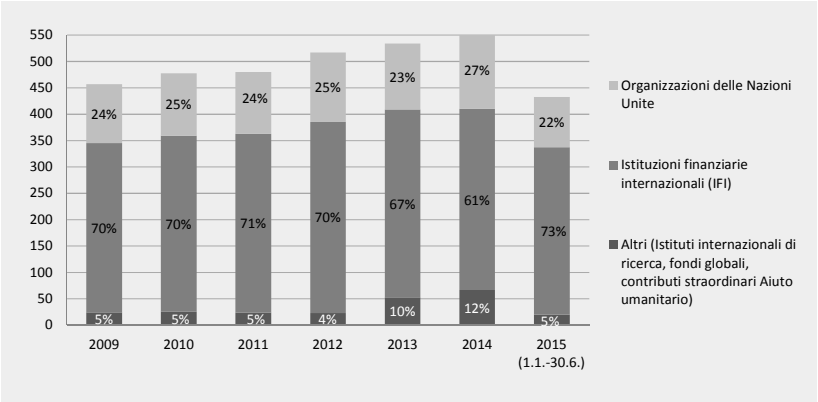
a Questa categoria comprende Paesi in cui vengono realizzati programmi globali (p. es. Perù, India, Cina)

C3.7 Credito quadro DSC Sud: contributi multilaterali per organizzazione 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Organizzazioni delle Nazioni Unite	**119.7**	**125.5**	**153.0**	**95.2**
Fondo verde per il clima (Green Climate Fund)	-	-	0.5	28.9
Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF)	20.0	21.0	22.0	22.0
Fondo delle Nazioni Unite per le attività in materia di popolazione (UNFPA)	16.7	4.1	16.0	16.0
Programma congiunto delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (UNAIDS)	5.0	10.0	10.0	10.0
Fondo internazionale dello sviluppo agricolo (IFAD)	10.2	9.5	9.5	9.5
Programmi speciali dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	5.5	5.9	5.5	5.5
Convention to Combat Desertification (CCD)	0.7	0.6	0.9	0.7
Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP/PNUS)	54.0	60.0	60.0	
Agenzia delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (UN Women)	3.5	12.0	14.0	-
Istituto internazionale di pianificazione dell'educazione (IIPE)	0.6	1.0	1.5	-
Altre organizzazioni delle Nazioni Unite	3.7	1.4	1.4	1.1
Contributi multibilaterali (UNDP, UNV, OMS, diversi ONU)			11.7	1.5
Istituzioni finanziarie internazionali (IFI)	**339.2**	**356.1**	**343.9**	**317.2**
Agenzia internazionale per lo sviluppo (IDA)	224.6	259.6	248.5	218.8
Fondo africano di sviluppo (AfDF)	73.8	52.1	50.3	49.6
Agenzia internazionale per lo sviluppo - Iniziativa di cancellazione del debito multilaterale (MDRI)	23.3	24.5	25.5	27.7
Fondo asiatico di sviluppo (AsDF)	11.6	12.1	14.9	14.3
Fondo africano di sviluppo - Agenzia internazionale per lo sviluppo - Iniziativa di cancellazione del debito multilaterale (MDRI)	5.3	7.8	3.9	6.8
Banca interamericana di sviluppo, fondo speciale (IDB-FSO)	0.7	-	-	-
Contributi multilaterali (IADB)			0.8	
Istituti internazionali di ricerca, fondi globali	**24.1**	**36.6**	**44.0**	**20.2**
Il fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria	7.5	10.0	20.0	20.0
Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR)	13.7	15.5	15.5	-
Altri istituti e centri di ricerca	2.9	11.1	0.6	0.2
Contributi multi-bilaterali (GFDRR)			7.9	
Contributi straordinari Aiuto umanitario (IKRK, FAO, UNDP, UNICEF, WHO)	-	16.0	22.5	-
Totale	**482.9**	**534.2**	**563.4**	**432.6**

DSC Sud

C3.8 **Credito quadro DSC Sud: ripartizione dei contributi multilaterali 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)**



C3.9 Credito quadro DSC Sud: cooperazione bilaterale per tema 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
Trasformazione dei conflitti e resistenza alle crisi	10.9	*2%*	24.7	*3%*	21.1	*3%*	*8.9*	*3%*
Sanità	51.5	*9%*	63.3	*9%*	76.8	*10%*	*25.9*	*9%*
Risorse idriche	58.3	*10%*	91.7	*13%*	97.6	*13%*	*39.7*	*14%*
Istruzione elementare e formazione professionale	45.3	*8%*	56.4	*8%*	60.4	*8%*	*34.4*	*12%*
Agricoltura e sicurezza alimentare	103.7	*18%*	125.7	*17%*	140.1	*18%*	*40.4*	*14%*
Settore privato e servizi finanziari	31.5	*6%*	40.2	*6%*	42.1	*5%*	*13.0*	*4%*
Riforma dello Stato, amministrazione locale e partecipazione dei cittadini	82.1	*15%*	111.5	*16%*	125.7	*16%*	*55.9*	*19%*
energia)	42.8	*8%*	57.8	*8%*	59.7	*8%*	*17.7*	*6%*
Migrazione	6.5	*1%*	21.7	*3%*	24.3	*3%*	*4.8*	*2%*
Altri temi	133.4	*24%*	125.7	*17%*	121.9	*16%*	*53.1*	*18%*
TOTALE *	**565.9**	*100%*	**718.7**	*100%*	**769.7**	*100%*	**293.8**	*100%*

* I contributi programmatici alle ONG svizzere non sono considerati in questa tabella.

C3.10 Credito quadro DSC Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1.-30.6.)
Versamenti a carico di crediti quadro Sud precedenti	1'154.3	1'273.0	802.9	622.5	286.8
Versamenti a carico del credito quadro Sud 12 (dal 1.1.2013)			545.8	809.3	489.0
Totale versamenti credito quadro Sud DSC	**1'154.3**	**1'273.0**	**1'348.7**	**1'431.8**	**775.8**
di cui spese di personale	***59.2***	***58.9***	***60.0***	***63.4***	***32.6***

C4 Credito quadro Provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO Sud)

C4.1. Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per Paese prioritario 2013 - 30.06.2015

C4.2. Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per continente 2013 - 30.06.2015

C4.3. Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015

C4.4. Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015 (grafico)

C4.5. Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015

C4.6. Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (grafico)

C4.7. Credito quadro SECO Sud: versamenti per Paese prioritario e per regione 2009 - 30.6.2015

C4.8. Credito quadro SECO Sud: versamenti per tema prioritario 2013 - 30.6.2015

C4.9. Credito quadro SECO Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

C4.1 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per Paese prioritario 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	CQ VIII 2013-2016	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Impegni nei Paesi prioritari della SECO[a] (A)	**600.0**	**380.1**	*51.6%*
Sudafrica		31.6	
Colombia		39.3	
Egitto		47.4	
Ghana		67.2	
Indonesia		48.4	
Perù		55.0	
Tunisia		34.2	
Vietnam		57.1	
Impegni negli altri Paesi (B)	**600.0**	**356.5**	*48.4%*
Provvedimenti globali e regionali		261.1	
Provvedimenti complementari nei Paesi della DSC[b]		89.8	
Programmi speciali		5.6	
Totale impegni (A)+(B)	**1200.0**	**736.6**	*100.0%*
Spese d'esercizio e di personale della Centrale		33.7	
Totale impegni credito quadro Sud VIII		**770.3**	

a Incluse le spese d'esercizio e di personale degli uffici di cooperazione nei Paesi prioritari della SECO.

b Incl. Burkina Faso (aiuto al bilancio): CHF 35.98 mio.; Mozambico (aiuto al bilancio): 34.0 mio.; Nicaragua: 4.5 mio.; Marocco: 3.6 mio.; Laos: 3.4 mio.; Nepal: 3.0 mio.

C4.2 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per continente[a] 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Africa	**290.8**	*38%*
di cui Nordafrica	85.6	
di cui Africa subsahariana	183.6	
Asia / Oceania	**142.2**	*18%*
di cui Estremo Oriente / Asia orientale	117.3	
di cui Asia meridionale / Oceania	15.4	
America latina	**112.8**	*15%*
di cui America meridionale	105.4	
di cui America centrale	4.5	
Non ripartito per regione	**224.5**	*29%*
Totale impegni credito quadro Sud VIII	**770.3**	*100%*

a Incluse le spese d'esercizio e di personale.

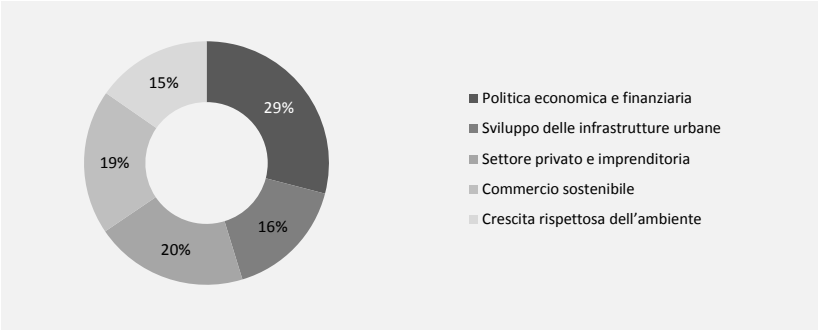
b Inclusi i provvedimenti globali e le spese d'esercizio e di personale alla Centrale della SECO.

C4.3 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015 (mio. CHF)

	Impegni al 30.06.2015 (cumulati)	
Politica economica e finanziaria	208.8	*29%*
Sviluppo delle infrastrutture urbane	116.7	*16%*
Settore privato e imprenditoria	145.8	*20%*
Commercio sostenibile	137.8	*19%*
Crescita rispettosa dell'ambiente	110.0	*15%*
Totale impegni per tema prioritario	**719.1**	*100%*
Spese amministrative[a]	51.2	
Totale impegni credito quadro Sud VIII	**770.3**	

a Incluse le spese di realizzazione (esami di fattibilità, valutazioni) e le spese d'esercizio e di personale.

C4.4 Credito quadro SECO Sud VIII: ripartizione degli impegni per tema prioritario 2013 - 30.06.2015

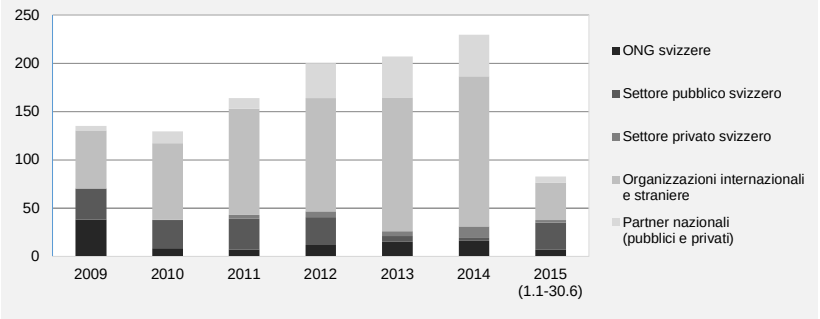


C4.5 Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
ONG svizzere	9.3	*6%*	15.2	*7%*	16.2	*7%*	6.7	*8%*
Settore pubblico svizzero[a]	30.4	*20%*	5.8	*3%*	3.0	*1%*	28.2	*34%*
Settore privato svizzero	2.9	*2%*	5.0	*2%*	11.6	*5%*	2.7	*3%*
Organizzazioni internazionali e straniere	91.6	*61%*	138.8	*67%*	155.9	*68%*	39.1	*47%*
Partner nazionali (pubblici e privati)	16.1	*11%*	42.3	*20%*	43.0	*19%*	5.9	*7%*
Totale versamenti per partner	**150.2**	***100%***	**207.0**	***100%***	**229.7**	***100%***	**82.6**	***100%***
Azioni dirette, spese d'esercizio[b]	32.7		10.3		13.2		6.2	
Totale versamenti per partner	**182.9**		**217.3**		**242.9**		**88.8**	

a Inclusi università e istituti di ricerca
b «Piccole azioni», uffici di coordinamento, spese di personale e altre spese amministrative non ascrivibili ai partner.

C4.6 Credito quadro SECO Sud: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio CHF)



SECO Sud

C4.7 **Credito quadro SECO Sud: versamenti per Paese prioritario e per regione[a] 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)**

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
Africa	**58.6**	***32%***	**83.6**	***38%***	**78.2**	***32%***	**14.5**	***16%***
di cui Nordafrica	9.0	*5%*	21.8	*10%*	23.2	*10%*	3.9	*4%*
di cui **Egitto**	6.9	*4%*	10.3	*5%*	13.5	*6%*	1.9	*2%*
di cui **Tunisia**	1.6	*1%*	9.6	*4%*	7.2	*3%*	0.6	*1%*
di cui Africa subsahariana	44.7	*24%*	54.5	*25%*	49.7	*20%*	8.9	*10%*
di cui **Ghana**	14.1	*8%*	25.2	*12%*	16.3	*7%*	3.4	*4%*
di cui **Sudafrica**	2.6	*1%*	4.3	*2%*	8.3	*3%*	4.2	*5%*
Asia / Oceania	**29.2**	***16%***	**42.3**	***19%***	**51.4**	***21%***	**18.9**	***21%***
di cui Estremo Oriente / Asia orientale	23.7	*13%*	35.4	*16%*	43.0	*18%*	17.9	*20%*
di cui **Indonesia**	8.8	*5%*	14.6	*7%*	18.8	*8%*	9.3	*10%*
di cui **Vietnam**	11.4	*6%*	16.9	*8%*	19.6	*8%*	5.9	*7%*
di cui Asia meridionale / Oceania	1.2	*1%*	2.1	*1%*	6.3	*3%*	0.8	*1%*
America latina	**20.5**	***11%***	**22.6**	***10%***	**25.8**	***11%***	**12.3**	***14%***
di cui America meridionale	14.1	*8%*	17.3	*8%*	22.6	*9%*	11.3	*13%*
di cui **Colombia**	5.0	*3%*	5.9	*3%*	6.6	*3%*	2.8	*3%*
di cui **Perù**	7.5	*4%*	10.9	*5%*	10.3	*4%*	8.0	*9%*
di cui America centrale	5.4	*3%*	4.0	*2%*	2.1	*1%*	0.5	*1%*
Non ripartito per regione [b]	**74.7**	***41%***	**68.8**	***32%***	**87.6**	***36%***	**43.2**	***49%***
Totale	**182.9**	***100%***	**217.3**	***100%***	**242.9**	***100%***	**88.8**	***100%***

a Incl. spese d'esercizio e di personale degli uffici di cooperazione nei Paesi prioritari della SECO.

b Provvedimenti globali e spese d'esercizio e di personale alla Centrale della SECO.

C4.8 Credito quadro SECO Sud: versamenti per tema prioritario 2013 - 30.6.2015[a] (mio. CHF)

	2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
Poltica economica e finanziaria	68.2	*33%*	66.1	*29%*	7.5	*9%*
Sviluppo delle infrastrutture urbane	41.2	*20%*	25.6	*11%*	4.1	*5%*
Settore privato e imprenditoria	28.3	*14%*	36.3	*16%*	36.4	*45%*
Commercio sostenibile	54.7	*27%*	54.3	*24%*	24.9	*31%*
Crescita rispettosa dell'ambiente	12.0	*6%*	44.3	*20%*	8.2	*10%*
Totale versamenti per tema prioritario	**204.4**	***100%***	**226.6**	***100%***	**81.2**	***100%***
Spese amministrative[a]	13.0		16.4		7.6	
Totale	**217.3**		**242.9**		**88.8**	

a Incl. spese di realizzazione (esami di fattibilità, valutazioni) e spese d'esercizio e di personale.

C4.9 Credito quadro SECO Sud: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6)
Versamenti a carico di crediti quadro precedenti	194.5	208.5	108.7	69.1	12.9
Versamenti a carico del credito quadro VIII (dal 1.1.2013)			108.7	173.8	75.9
Totale versamenti credito quadro Sud	**194.5**	**208.5**	**217.3**	**242.9**	**88.8**
di cui spese di personale [a]	***3.2***	***5.2***	***7.8***	***10.5***	***6.8*** [b]

a Stipendi e contributi del datore di lavoro.
b Stima (metà del budget 2015, primo semestre)

C5 Credito quadro Continuazione dell'aiuto alla transizione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI (DSC/SECO Est)

C5.1. Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per Paese e per regione prioritari 2013 - 30.6.2015

C5.2. Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015

C5.3. Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015 (grafico)

C5.4. Credito quadro DSC/SECO Est: impegni per partner 2009 - 30.6.2015

C5.5. Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (grafico)

C5.6. Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per Paese e per regione prioritari 2009 - 30.6.2015

C5.7. Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015

C5.1 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per Paese e per regione prioritari 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF)

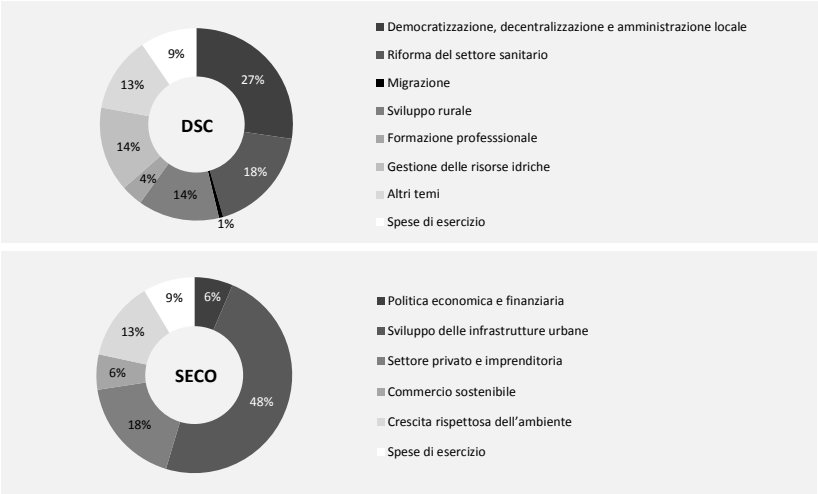
	Impegni DSC al 30.06.2015		Impegni SECO al 30.06.2015	
Paesi e regioni prioritari	**509.6**	***88%***	**259.9**	***92%***
Comunità degli Stati indipendenti (CSI)	**253.1**	***44%***	**136.2**	***48%***
Ucraina	24.1		38.8	
Moldavia	42.8		1.0	
Regione Asia centrale	129.3		90.7	
Kirghizistan	*49.1*		*47.7*	
Tagikistan	*43.8*		*38.8*	
Uzbekistan	*11.4*		*0.8*	
Programmi regionali	*25.1*		*3.4*	
Regione Caucaso del Sud	56.8		5.7	
Georgia	*26.9*		*2.0*	
Armenia	*21.1*		-	
Azerbaigian	*2.3*		*3.8*	
Programmi regionali	*6.5*		-	
Balcani	**256.5**	***44%***	**123.7**	***44%***
Kosovo	58.0		16.2	
Bosnia-Erzegovina	49.5		23.5	
Albania	44.7		39.3	
Serbia	39.7		13.9	
Macedonia	39.5		30.9	
Programmi regionali	25.0		-	
Altre attività	**71.3**	***12%***	**21.6**	***8%***
Altri Paesi et regioni	24.1		12.2	
Contributi programmatici a ONG	23.8		-	
Non ripartito*	23.3		9.3	
Totale impegni credito quadro Est V	**580.9**	***100%***	**281.5**	***100%***

* Spese di personale e altre spese d'esercizio della Centrale.

C5.2 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Impegni DSC al 30.06.2015		Impegni SECO al 30.06.2015	
Democratizzazione, decentralizzazione e amministrazione locale	159.3	*27%*		
Riforma del settore sanitario	105.2	*18%*		
Migrazione	4.0	*1%*		
Sviluppo rurale	79.3	*14%*		
Formazione professsionale	21.4	*4%*		
Gestione delle risorse idriche	82.8	*14%*		
Politica economica e finanziaria			18.0	*6%*
Sviluppo delle infrastrutture urbane			136.0	*48%*
Settore privato e imprenditoria			50.4	*18%*
Commercio sostenibile			16.4	*6%*
Crescita rispettosa dell'ambiente			36.9	*13%*
Altri temi	74.0	*13%*		
Spese di esercizio	55.0	*9%*	23.9	*8%*
Totale impegni credito quadro Est V	**580.9**	***100%***	**281.5**	***100%***

C5.3 Credito quadro DSC/SECO Est V: impegni per tema prioritario 2013 - 30.6.2015



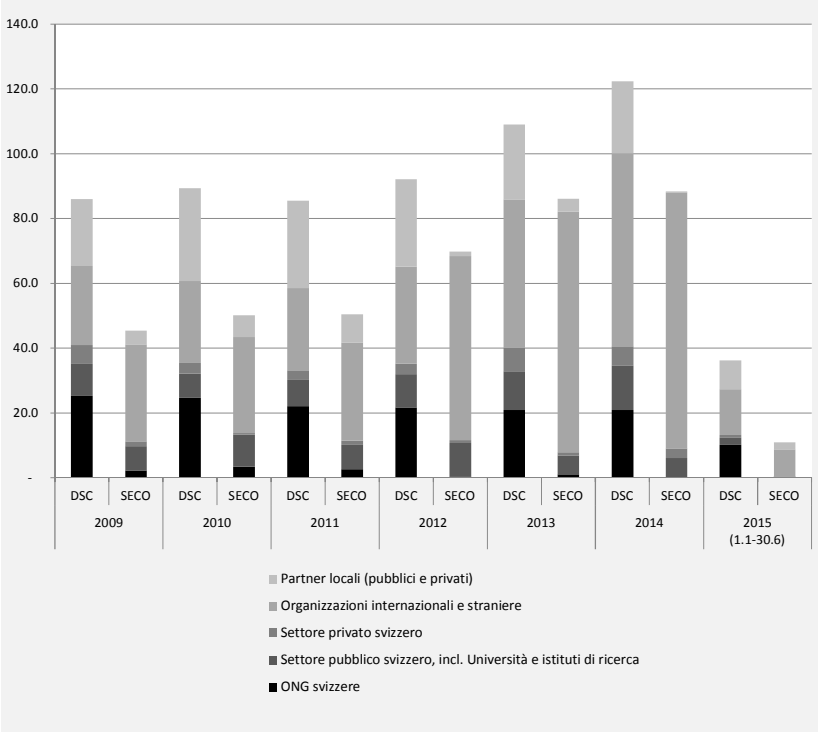
C5.4 Credito quadro DSC/SECO Est: impegni per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1-30.6)	
	DSC	SECO	DSC	SECO	DSC	SECO	DSC	SECO
ONG svizzere	23.4	2.1	20.9	1.0	20.9	0.1	10.1	0.1
Settore pubblico svizzero, incl. Università e istituti di ricerca	9.0	8.9	11.9	5.8	13.6	6.0	2.2	0.2
Settore privato svizzero	3.8	1.0	7.2	1.0	6.1	2.9	0.9	0.1
Organizzazioni internazionali e straniere	26.3	36.7	45.9	74.3	59.6	79.1	14.1	8.3
Partner locali (pubblici e privati)	25.9	5.3	23.1	4.0	22.2	0.3	8.9	2.2
Totale partner	**88.3**	**54.0**	**109.0**	**86.1**	**122.4**	**88.4**	**36.2**	**10.9**
Azioni dirette, spese diverse [a]	17.7	5.9	20.1	2.1	25.8	2.5	13.9	2.4
Totale	**106.0**	**59.9**	**129.1**	**88.2**	**148.2**	**90.9**	**50.1**	**13.4**

a «Piccole azioni», uffici di coordinamento, spese di personale e altre spese amministrative non ascrivibili ai partner.

DSC/SECO Est

C5.5 **Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per partner 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)**



C5.6 Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti per Paese e per regione prioritari 2009 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	Media 2009-2012		2013		2014		2015 (1.1.-30.6.)	
	DSC	SECO	DSC	SECO	DSC	SECO	DSC	SECO
Paesi e regioni prioritari	**84.8**	**42.5**	**99.6**	**75.8**	**119.0**	**81.8**	**40.4**	**10.7**
Asia centrale	22.5		27.8		32.3		14.6	0.3
Kosovo	10.6	3.6	12.2	7.1	12.7	8.7	5.0	0.7
Moldavia	7.2		9.0		10.8		4.2	0.0
Macedonia	6.1	2.5	8.2	2.8	9.3	5.1	3.5	0.9
Serbia	7.8	3.9	9.2	6.0	10.3	4.5	3.3	1.0
Bosnia-Erzegovina	9.4	4.0	10.5	3.0	12.9	4.6	3.2	0.4
Caucaso del Sud	7.2		7.6		12.1		2.8	0.1
Ucraina	6.3	5.5	5.9	9.7	6.7	11.6	2.6	2.4
Albania	7.7	4.2	9.3	16.2	11.8	12.3	1.3	1.9
Azerbaigian		2.7		4.4		2.3		0.1
Kirghizistan		10.1		11.8		14.4		0.8
Tagikistan		6.1		14.7		18.4		2.2
Altre attività	**21.2**	**17.4**	**29.5**	**12.4**	**29.2**	**9.1**	**9.7**	**2.7**
Altri Paesi e regioni	10.3	13.0	12.4	8.5	12.6	4.5	3.0	1.0
Contributi programmatici a ONG, mandati tematici e spese d'esercizio	10.9	4.4	0.8	3.9	0.8	4.6	0.2	1.6
Totale	**106.0**	**59.9**	**129.1**	**88.2**	**148.2**	**90.9**	**50.1**	**13.4**

C5.7 Credito quadro DSC/SECO Est: versamenti e spese di personale 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

		2011	2012	2013	2014	2015 1.1.-30.6.
DSC	Versamenti a carico di crediti quadro precedenti	105.4	109.0	38.5	27.1	4.7
	Versamenti a carico del credito quadro Est V (dal 1.1.2013)			90.6	121.1	45.5
	Totale versamenti credito quadro Est DSC	**105.4**	**109.0**	**129.1**	**148.2**	**50.2**
	di cui spese di personale	***8.4***	***8.1***	***9.3***	***10.5***	***5.7***
SECO	Versamenti a carico di crediti quadro precedenti	59.8	72.0	48.1	28.2	2.6
	Versamenti a carico del credito quadro Est V (dal 1.1.2013)			40.1	62.8	10.8
	Totale versamenti credito quadro Est SECO	**59.8**	**72.0**	**88.2**	**90.9**	**13.4**
	di cui spese di personale	***2.2***	***3.7***	***4.3***	***5.1***	***3.1***

C6 Credito quadro Provvedimenti di promozione della pace e della sicurezza umana (DSU)

C6.1. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015

C6.2. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015 (grafico)

C6.3. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015

C6.4. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015 (grafico)

C6.5. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015

C6.6. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015 (grafico)

C6.7. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015

C6.8. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015 (grafico)

C6.9. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015

C6.10. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015 (grafico)

C6.11. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione 2011 - 30.6.2015

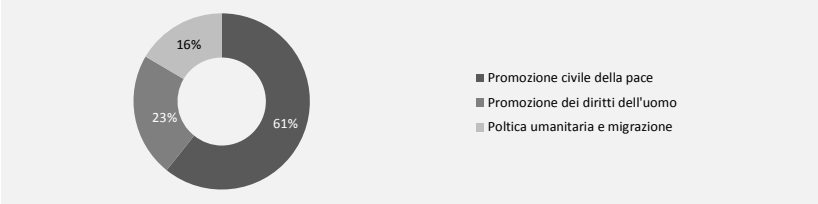
C6.12. Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione 2011 - 30.6.2015 (grafico)

L'ultimo rapporto statistico sull'impiego dei fondi del credito quadro per la promozione della pace e della sicurezza umana riguardava le cifre sino al 2010. Per garantire la continuità con il rapporto precedente, il presente rapporto inizia dalle cifre del 2011, nonostante l'attuale credito quadro (2012-2016) sia stato utilizzato soltanto a partire dalla primavera del 2012. Il rapporto statistico in appresso copre dunque il periodo compreso tra gennaio 2011 e giugno 2015.

C6.1 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Promozione civile della pace	36.1	36.2	41.4	45.7	22.4
Promozione dei diritti dell'uomo	13.5	15.1	14.5	16.1	8.9
Poltica umanitaria e migrazione	9.7	11.0	11.8	12.0	5.0
Non ripartito per tema	5.5	5.7	6.8	7.7	5.1
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

C6.2 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per tema 2011 - 30.6.2015



Esclusi i versamenti non ripartiti per tema

C6.3 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Attore	20.7	19.9	20.8	21.6	10.8
Co-attore	19.5	20.3	22.8	27.9	11.9
Donatore	24.6	27.9	30.8	31.9	18.7
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

C6.4 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per ruolo 2011 - 30.6.2015

Il ruolo descrive la funzione che la DSU svolge nell'ambito di un determinato impegno.

Attore: La DSU svolge un ruolo attivo, partecipa al progetto o programma e finanzia l'azione.

Co-attore: La DSU finanzia il progetto o programma e si coinvolge in parte.

La DSU può anche svolgere il ruolo di **donatore**.

C6.5 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Principale	9.5	9.8	9.2	9.0	5.5
Significativo	44.4	38.5	40.2	38.9	19.8
Esiguo	6.1	14.0	16.4	22.4	12.1
Non definito	5.0	5.8	8.7	11.2	4.0
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

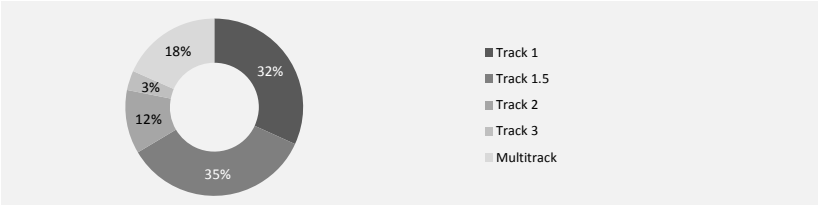
C6.6 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo la sensibilità alle questioni di genere 2011 - 30.6.2015

Escl. versamenti non definiti

C6.7 **Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)**

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Track 1	24.2	24.2	21.8	23.9	11.1
Track 1.5	22.9	21.3	26.1	28.1	15.9
Track 2	5.9	9.2	10.4	9.0	3.8
Track 3	2.0	2.3	3.0	2.9	1.7
Multitrack	9.8	11.1	13.2	17.5	9.0
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

C6.8 **Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti secondo il livello di impegno 2011 - 30.6.2015**



Il livello di impegno descrive il piano sociopolitico sul quale agisce la DSU.

Track 1: impegno a livello dei processi ufficiali e formali e negoziati con Governi, organizzazioni internazionali, autorità politiche e militari delle parti in conflitto.

Track 1.5: impegno che dal punto di vista dei suoi attori non può essere chiaramente attribuito né al «track» 1 né al «track» 2 (funzione di «ponte» tra il livello 1 e 2).

Track 2: impegno a livello di processi ufficiosi avviati con numerose ONG (nazionali o internazionali) o esponenti della società civile: attori chiave/capi religiosi, tradizionali o etnici, giornalisti, diplomati di istituti accademici.

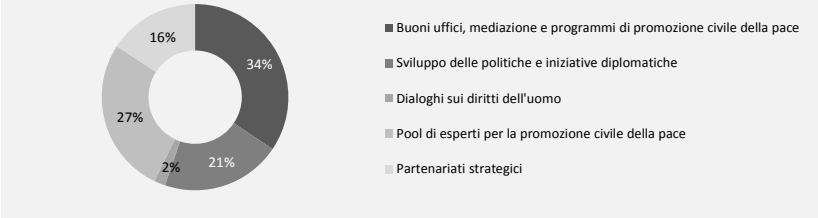
Track 3: impegno a livello della società civile in senso lato, ONG/movimenti politici spontanei (*grassroot*) locali/regionali (o ONG internazionali operanti nel raggio locale/regionale).

Multitrack: impegno a vari livelli.

C6.9 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Buoni uffici, mediazione e programmi di promozione civile della pace	20.1	21.4	24.6	25.8	10.5
Sviluppo delle politiche e iniziative diplomatiche	13.6	12.8	13.7	14.9	7.0
Dialoghi sui diritti dell'uomo	1.0	1.2	1.6	1.3	0.7
Pool di esperti per la promozione civile della pace	17.4	15.7	16.1	21.7	9.6
Partenariati strategici	7.5	10.5	11.3	10.3	7.5
Altri	5.2	6.5	7.2	7.5	6.2
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

C6.10 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per strumento 2011 - 30.6.2015



escluse altre voci di spesa

C6.11 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione 2011 - 30.6.2015 (mio. CHF)

	2011	2012	2013	2014	2015 (1.1-30.6.)
Europa	9.9	8.6	7.7	11.9	9.3
Vicino Oriente (a partire dal 2012 Medio Oriente e Africa settentrionale)	5.5	10.3	10.4	10.1	5.1
Africa (a partire dal 2012 senza l'Africa settentrionale)	12.1	10.0	11.4	11.9	4.7
Asia	5.4	5.7	8.1	7.3	3.0
America latina	2.5	3.0	2.9	2.5	0.5
Non ripartito per area geografica	29.4	30.5	34.1	37.9	18.8
Totale	**64.8**	**68.1**	**74.5**	**81.5**	**41.4**

C6.12 Credito quadro DSU Pace e sicurezza umana: versamenti per regione2011 - 30.6.2015

escl. la quota non ripartita geograficamente

Legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

Disegno

del …

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 54 della Costituzione federale[183];
visto il messaggio del Consiglio federale del … 2016[184],

decreta:

11 Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

[1] La Confederazione prende provvedimenti atti a sostenere gli Stati dell'Europa dell'Est nei loro sforzi di attuazione e di consolidamento della democrazia, nonché nella transizione verso l'economia di mercato e nell'instaurazione delle relative strutture sociali.

[2] Sono Stati dell'Europa dell'Est ai sensi della presente legge gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est e i Paesi dell'ex Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS).

[3] Nell'ambito del contributo della Svizzera alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata, la Confederazione può sostenere anche Cipro e Malta.

Art. 2 Obiettivi

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est persegue i seguenti obiettivi:

a. la promozione e il rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, nonché l'attuazione e il consolidamento del sistema democratico, segnatamente di istituzioni politiche stabili;

b. la promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile, fondato sui principi dell'economia di mercato, che favorisca la stabilità economica, lo sviluppo culturale, l'aumento dei redditi e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e contribuisca nel contempo alla protezione dell'ambiente e all'utilizzazione razionale delle risorse naturali.

Art. 3 Principi

[1] La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est è parte integrante della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. Si fonda in particolare sul principio del partenariato solidale.

183 RS **101**
184 FF **2016** …

[2] I provvedimenti secondo la presente legge tengono conto delle condizioni degli Stati dell'Europa dell'Est e in particolare dei bisogni della loro popolazione.

[3] Essi presuppongono che lo Stato o l'istituzione partner prenda propri efficaci provvedimenti.

Art. 4 Democrazia e diritti dell'uomo

Il Consiglio federale provvede affinché la cooperazione si fondi sui principi della democrazia e sul rispetto dei diritti dell'uomo. In caso di grave violazione di questi principi, esso può prendere provvedimenti e procedere agli adeguamenti necessari.

Art. 5 Modalità

I provvedimenti possono essere eseguiti nell'ambito di sforzi bilaterali o multilaterali o in modo autonomo.

Art. 6 Coordinamento

La Confederazione coordina i suoi provvedimenti con gli sforzi degli Stati dell'Europa dell'Est e con le prestazioni di altre istituzioni svizzere, estere e internazionali.

12 Sezione 2: Provvedimenti

Art. 7 Forme di cooperazione

La cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est può assumere le seguenti forme:

a. cooperazione tecnica;

b. cooperazione finanziaria, inclusi gli aiuti finanziari, gli aiuti budgetari, la riduzione dell'indebitamento e le garanzie;

c. provvedimenti atti a promuovere la partecipazione al commercio mondiale;

d. provvedimenti atti a promuovere l'impiego di mezzi del settore privato;

e. qualsiasi altra forma complementare ai provvedimenti previsti nel presente articolo, idonea al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2.

Art. 8 Prestazioni finanziarie

Le prestazioni finanziarie della Confederazione possono essere accordate sotto forma di:

a. contributi a fondo perso;

b. mutui;

c. partecipazioni;

d. garanzie.

Art. 9 Provvedimenti misti

I provvedimenti possono consistere anche in forme combinate di cooperazione e di prestazioni finanziarie della Confederazione.

13 Sezione 3: Finanziamento

Art. 10 Crediti quadro

I mezzi necessari per finanziare i provvedimenti secondo la presente legge sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali mediante decreto federale semplice.

14 Sezione 4: Esecuzione

Art. 11 Priorità

Il Consiglio federale fissa le priorità e i settori di attività prioritari dei provvedimenti secondo la presente legge; al riguardo si fonda sui principi della stessa e tiene conto dell'esperienza e delle conoscenze specialistiche disponibili in Svizzera.

Art. 12 Accordi e contratti

[1] Il Consiglio federale può concludere accordi internazionali che fissano i principi generali della cooperazione con uno o più Stati o con un'organizzazione internazionale.

[2] Gli uffici federali competenti possono concludere accordi internazionali e contratti di diritto pubblico o privato relativi a programmi o a progetti specifici.

Art. 13 Collaborazione con terzi

[1] La progettazione e l'esecuzione dei provvedimenti possono essere affidate a terzi.

[2] Il Consiglio federale può sostenere iniziative di istituzioni private conformi agli obiettivi e ai principi della presente legge.

[3] Il Consiglio federale può collaborare con Cantoni, Comuni e istituzioni pubbliche a progetti inerenti alla presente legge e sostenere le loro iniziative.

[4] Per adempiere gli obiettivi secondo la presente legge, il Consiglio federale può costituire persone giuridiche o decidere la partecipazione della Confederazione a persone giuridiche.

Art. 14 Coordinamento nell'amministrazione federale

Il Consiglio federale provvede ad assicurare coerenza e coordinamento in seno all'amministrazione federale nell'ambito della politica nei confronti dell'Europa dell'Est.

Art. 15 Amministrazione del personale locale

[1] Il datore di lavoro tratta, in forma cartacea o nel sistema di informazione BV PLUS dell'Ufficio federale del personale, i dati del personale non trasferibile del Diparti-

mento federale degli affari esteri (DFAE) impiegato all'estero sulla base di un contratto di diritto privato e attivo nell'ambito della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (personale locale) del quale necessita per espletare i compiti di sua competenza quale datore di lavoro, in particolare per:

a. determinare gli effettivi necessari;

b. reclutare il personale per garantire gli effettivi necessari;

c. gestire i salari e le remunerazioni, allestire i dossier del personale e gestire le comunicazioni indirizzate alle assicurazioni sociali;

d. promuovere le misure di sviluppo e fidelizzazione degli impiegati;

e. mantenere e migliorare il livello di qualifica degli impiegati;

f. assicurare una pianificazione, un monitoraggio e un controllo mediante analisi comparative, analisi di dati, di rapporti e di piani di misure.

[2] Il datore di lavoro può trattare i seguenti dati relativi al personale necessari per lo svolgimento dei compiti di cui al capoverso 1, compresi i dati sensibili e i profili della personalità:

a. informazioni relative alla persona;

b. informazioni relative allo stato di salute in rapporto alla capacità lavorativa;

c. informazioni relative alla salute connesse con i rimborsi dell'assicurazione malattie;

d. informazioni relative alle prestazioni, al potenziale e allo sviluppo personale e professionale;

e. dati richiesti nell'ambito della collaborazione per l'attuazione del diritto delle assicurazioni sociali;

f. atti procedurali e decisioni delle autorità riguardanti il lavoro.

[3] Il datore di lavoro è responsabile della protezione e della sicurezza dei dati.

[4] Può trasmettere dati a terzi unicamente se vi è una base legale o se la persona interessata vi acconsente per scritto.

[5] I dati di cui al capoverso 2 lettere a e c possono essere trasmessi al consulente assicurativo del DFAE solo se sono assolutamente necessari per chiarire un caso specifico.

[6] Il datore di lavoro emana disposizioni d'esecuzione concernenti:

a. il trattamento dei dati, in particolare la loro raccolta, conservazione, archiviazione e distruzione;

b. le autorizzazioni di trattamento dei dati;

c. le categorie di dati di cui al capoverso 2;

d. la protezione e la sicurezza dei dati.

Art. 16 Commissione consultiva

La Commissione consultiva per la cooperazione internazionale secondo l'articolo 14 della legge federale del 19 marzo 1976[185] su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto

185 RS **974.0**

umanitario internazionali presta consulenza al Consiglio federale in particolare in merito agli obiettivi e alle priorità della cooperazione.

Art. 17 Valutazioni e rapporti

[1] Il Consiglio federale vigila sull'utilizzazione efficace dei mezzi stanziati e ordina valutazioni periodiche.

[2] Riferisce all'Assemblea federale su ogni periodo di credito.

15 Sezione 5: Disposizioni finali

Art. 18 Disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione.

Art. 19 Modifica del diritto vigente

La legge federale del 19 dicembre 2003[186] su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 2 lett. b

[2] Sono fatte salve le misure ai sensi:

b. della legge federale del … sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

Art. 20 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

[1] La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

[2] Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

[3] La presente legge ha validità fino al 31 dicembre 2024.

186 RS **193.9**