

03.040

**Messaggio  
sulla continuazione della cooperazione tecnica  
e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo**

del 28 maggio 2003

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi presentiamo per approvazione il progetto di decreto federale sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo.

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2000 | P | 00.3365 | Lotta contro le mutilazioni genitali delle bambine<br>(N 6.10.00, Gadiet Brigitta M.)   |
| 2002 | P | 01.3782 | Formazione. Contributo della Svizzera all'offensiva globale<br>in favore delle donne e delle fanciulle in generale e di quelle<br>afgane in particolare (N 22.3.02, Fetz Anita) |

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

28 maggio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Per molti Stati e per molte fasce della popolazione del Sud, la povertà resta il problema fondamentale. Circa un quinto della popolazione mondiale vive in condizioni di estrema miseria: 1,2 miliardi di persone sopravvivono con meno di un euro al giorno. La povertà non è solo mancanza di beni materiali – in particolare di cibo – ma anche di lavoro, di denaro, di alloggi e di indumenti. A ciò si aggiunge il fatto di vivere in ambienti insalubri, inquinati, pericolosi e in cui predomina la violenza. Il sentimento d'inadeguatezza e l'impossibilità di rivendicare i propri interessi sono elementi della povertà al pari delle preoccupazioni circa la sussistenza quotidiana o del timore per l'avvenire. Un individuo che si trova in una situazione senza via d'uscita, che non ha più nulla da conseguire o da perdere può costituire un rischio anche per gli altri.*

*La povertà ha molti volti. Non è solo un fenomeno economico. Perciò gli sforzi tesi ad attenuarla devono tenere conto dell'ambito istituzionale, di diversi aspetti dello sviluppo sociale, quali l'istruzione, la sanità, come pure dell'accesso alle risorse e della loro ripartizione. Oggi, la cooperazione allo sviluppo mira alla creazione di un contesto che consenta ai poveri di partecipare attivamente alla crescita economica indispensabile alla riduzione della povertà: dare loro i mezzi di prendere parte ai processi decisionali e accrescere la sicurezza per aiutarli a far fronte ai rischi inerenti alla povertà. La riduzione della povertà e la sicurezza per tutti, infine, richiedono la messa in atto di condizioni quadro politiche ed economiche stabili a livello regionale e globale.*

*Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di approvare un credito quadro di 4400 milioni di franchi per la cooperazione tecnica e per l'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo forniti dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Il messaggio rende conto, inoltre, dell'impiego che è stato fatto del nono credito quadro a favore di tali Paesi, approvato il 16 giugno 1999. La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario sono i due principali strumenti della Confederazione per sostenere gli sforzi dei Paesi in sviluppo del Sud. Globalmente, le misure in atto in quest'ambito e quelle descritte nel presente messaggio rappresentano circa due terzi dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera. I mezzi finanziari per l'attuazione di queste misure sono approvati ogni volta per diversi anni e devono costituire oggetto di domanda separata nell'ambito del bilancio annuale.*

*Il credito di 4400 milioni di franchi richiesto si situa nel contesto dell'obiettivo più volte ribadito del Consiglio federale di portare i mezzi pubblici per l'aiuto allo sviluppo allo 0,4 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2010. La domanda del Consiglio federale tiene conto anche del freno all'indebitamento e della strategia di risanamento delle finanze federale. Da un lato, l'importo del credito è determinato in base alla valutazione attuale delle sfide da affrontare e dei rischi incorsi dai nostri interessi; dall'altro, consente di preservare le condizioni perché anche in futuro le prestazioni svizzere in materia di cooperazione allo sviluppo siano determinabili e pianificabili, improntate alla continuità, alla stabilità e alla qualità. Una*

---

---

*cooperazione allo sviluppo così orientata e dotata dei mezzi necessari risponde, infine, alle attese ripetutamente espresse nei confronti della Svizzera, in quanto Paese prospero, da parte dei Paesi in sviluppo nonché degli altri Paesi donatori.*

*L'impegno svizzero è parte integrante degli sforzi internazionali per la riduzione della povertà. Il punto di riferimento per l'impegno mondiale volto a una soluzione globale dei problemi sono ormai gli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals), adottati all'unanimità in occasione del Vertice del Millennio dell'Assemblea generale dell'ONU, nel settembre 2000. Fra questi, figura al primo posto l'eliminazione dell'estrema povertà e della fame. Seguono l'istruzione scolastica di base per tutti, la promozione della parità tra donna e uomo, la riduzione della mortalità infantile e la promozione della salute materna, la lotta contro l'HIV/AIDS e altre malattie endemiche, lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e l'istituzione di un partenariato mondiale per lo sviluppo con la partecipazione, in particolare, dell'economia privata. Segnali determinanti sulla via da seguire nell'ambito della futura cooperazione internazionale sono scaturiti anche dalla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo tenutasi a Monterrey (Messico) nel 2002 e dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (Africa del Sud), sempre nel 2002.*

*Con il presente messaggio, il Consiglio federale illustra il contributo che la Svizzera intende fornire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio mediante la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, sia nell'ambito di accordi di cooperazione bilaterali con Paesi partner prestabiliti che in un contesto multilaterale.*

*Sotto il profilo della cooperazione bilaterale, la Svizzera intende creare i presupposti di base di processi di sviluppo sostenibili e continuabili in maniera autonoma, a livello regionale e nazionale. Il suo è un impegno a lunga scadenza e sussidiario. La DSC è attualmente attiva in 17 Paesi prioritari – talvolta anche con progetti transfrontalieri – in Asia, Africa, America Latina e nel bacino mediterraneo; sei programmi speciali sono in corso. Secondo il Paese e le condizioni locali, la DSC opera nei settori seguenti: «governance», sviluppo sociale, prevenzione dei conflitti, sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, lavoro e reddito, senza contare tematiche trasversali quali la parità tra donna e uomo o la protezione dell'ambiente. Queste azioni sono pianificate e realizzate con i partner locali, nell'ambito di programmi pluriennali.*

*Molti problemi del nostro tempo, tuttavia, non si fermano ai confini nazionali. Per contribuire più efficacemente alla soluzione dei problemi globali – che equivale anche ad agire, a lungo termine, nel proprio interesse – la Svizzera deve intensificare i contatti internazionali e impegnarsi attivamente nella politica multilaterale. Il consolidamento delle istituzioni multilaterali interessate, un accresciuto impegno nei settori scelti come pure gli interventi atti a garantire una rappresentanza adeguata dei Paesi più poveri devono essere al centro della sua politica di sviluppo.*

*Tale politica, sancita dalla Costituzione federale svizzera e ribadita nel Rapporto sulla politica estera 2000 deve contribuire in particolare «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 non-*

---

*ché a salvaguardare le basi naturali della vita». Fornisce inoltre un apporto decisivo all'immagine della Svizzera sul piano internazionale, sia fra i Paesi in sviluppo sia fra gli altri Paesi donatori in seno alle istituzioni multilaterali. Le prestazioni della cooperazione allo sviluppo, infine, influiscono anche su altri settori politici, dalla politica della sicurezza – sotto forma di risposta della società civile ai conflitti armati – ad una politica delle migrazioni orientata alle cause dei flussi migratori. Di importanza non trascurabile sono anche le ripercussioni sull'economia svizzera delle spese sostenute nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: si calcola che ogni franco versato all'aiuto pubblico allo sviluppo genera un apporto di 1.59 franchi al reddito nazionale lordo. Inoltre, circa 15 000 impieghi in Svizzera dipendono dalla domanda di prodotti e prestazioni di servizio della cooperazione allo sviluppo.*

# Messaggio

## 1 La povertà: una sfida per tutti

Oggi circa un quinto della popolazione mondiale vive in condizioni di estrema povertà. Ciò significa, per esempio che:

- secondo le stime, circa 815 milioni di esseri umani soffrono di denutrizione; fra questi 777 milioni vivono nei Paesi in via di sviluppo, 27 milioni nei Paesi emergenti e 11 milioni nei Paesi industrializzati;
- in 50 Paesi (il 40 % della popolazione mondiale), un quinto dei bambini sono sottopeso. Le statistiche dimostrano che la riduzione della fame e della denutrizione è il presupposto indispensabile a qualsiasi forma di sviluppo;
- 1,1 miliardi della popolazione urbana vivono in quartieri poveri, insalubri e pericolosi e non hanno accesso all’approvvigionamento di base. Acquista l’acqua dai rivenditori a un prezzo fino a 100 volte superiore a quello dei servizi pubblici;
- povertà vuol dire anche carenza dell’assistenza sanitaria: ogni anno due milioni di persone muoiono di tubercolosi e un milione di malaria. Senza drastici miglioramenti, nel 2020 le persone affette da tubercolosi saranno circa un miliardo e il numero dei decessi salirà a 35 milioni. I più colpiti sono ancora una volta i più poveri;
- la povertà rende più difficoltoso l’accesso all’istruzione: l’84 per cento dei bambini del mondo frequenta almeno la scuola elementare; dei 113 milioni di bambini che tuttora non sono scolarizzati, il 97 per cento vive nei Paesi in via di sviluppo;
- povertà vuol dire, infine, che al mondo 1,2 miliardi di persone sussistono con meno di un euro al giorno, allorché in molti Paesi europei viene versata agli allevatori una sovvenzione di 2.20 euro al giorno per mucca.

L’articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale dispone che la Confederazione contribuisce in particolare «ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo». Questo principio, ormai da tempo riconosciuto e attuato con successo in Svizzera, deve far breccia a livello mondiale con il sostegno del nostro Paese. La comunità internazionale si è prefissa un obiettivo: consentire a ciascun essere umano di vivere senza conoscere bisogno e paura. Come tradurre concretamente un simile impegno?

### La necessità di agire

La povertà mina la dignità umana e la capacità di reagire. «È come essere rinchiusi in una prigione» – dice un cittadino della Tanzania per descrivere la sua esistenza, e un altro aggiunge: «La povertà è un concetto negativo. Non ti dà la forza di costruirti un futuro» – È altresì in contraddizione con il «diritto di vivere al riparo dalla fame e dalla paura», secondo la formula dell’ONU. Ma come contribuire all’affermazione di questo diritto?

La società globale odierna possiede mezzi e risorse sufficienti per combattere efficacemente la povertà. Certo tali risorse non bastano per reclamare «ricchezza per tutti», per garantire a tutti gli abitanti della terra un'esistenza secondo il modello di benessere occidentale. Per ridurre la povertà, gli individui e i Paesi più ricchi dovranno rinunciare a una parte della loro ricchezza: non ci sono alternative. Una riduzione duratura della povertà è possibile solo a condizione che i ricchi non fondino il loro benessere sulla miseria dei poveri.

Diverse misure sono discusse a livello internazionale per colmare il divario fra le ricche nazioni industrializzate e quelle più povere. La riduzione del debito e l'apertura dei mercati del Nord ai prodotti del Sud sono solo due esempi che illustrano le difficoltà del processo di globalizzazione. Una globalizzazione in senso positivo mira ad offrire a ciascuno opportunità concrete di migliorare la propria situazione. In tale contesto la cooperazione allo sviluppo assume tutto il suo significato: per definizione, si trova dalla parte dei bisognosi e prona misure di riduzione della povertà.

Senza appoggi esterni è praticamente impossibile uscire dal circolo vizioso della povertà. La fame debilita l'individuo, lo predispone alla malattia e lo priva di spirito d'iniziativa. Senza un minimo di istruzione di base è difficile farsi strada in un mondo dominato dal denaro e dal sapere. Senza un tetto sicuro, ci si preoccupa della sussistenza quotidiana e non di investire per l'avvenire. In Guinea Bissau, come in tanti altri Paesi in via di sviluppo, lo Stato non ha né i mezzi né le infrastrutture per fornire un'assistenza sanitaria sufficiente o per garantire l'istruzione scolastica di base, per non parlare di incentivare la produzione agricola o di stimolare lo sviluppo economico su più vasta scala. La cooperazione allo sviluppo si adopera per fornire una via d'uscita: in Guinea Bissau, per esempio, con l'aiuto svizzero i contadini hanno imparato a vincere le carestie ricorrenti mediante metodi di coltivazione sostenibili. Un primo successo ridona fiducia nelle proprie forze e consente nuovi, modesti progressi sulla via dello sviluppo.

### **I progressi non mancano**

Nel mondo, il numero di persone che vivono nel bisogno è diminuito maggiormente negli ultimi cinquanta anni che nei cinque secoli precedenti. Si sono quindi potuti registrare progressi anche nei Paesi in via di sviluppo, dove la mortalità infantile si è ridotta di più della metà dal 1996 e il numero degli adulti analfabeti è stato dimezzato nel corso degli ultimi trenta anni. La speranza di vita, invece, è cresciuta di 20 anni in tutto il mondo nelle ultime quattro decadi.

I progressi sono difficili, ma non impossibili. I risultati della rivoluzione verde che, negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, ha consentito un enorme incremento della produzione di derrate alimentari sono, è vero, ambigui: l'impiego massiccio di concimi artificiali e di pesticidi e la diffusione di monoculture hanno spesso avuto effetti disastrosi. Questi errori, tuttavia, contengono un insegnamento: oggi la cooperazione allo sviluppo promuove in primo luogo colture sostenibili e aiuta i piccoli agricoltori. Metodi di coltivazione sostenibili a manodopera intensiva consentono di aumentare la produzione nel rispetto dell'ambiente. Ciò è indispensabile: infatti, benché attualmente si disponga di prodotti alimentari sufficienti a sfamare la popolazione mondiale, il problema dell'ingiusta ripartizione dei redditi e del nutrimento è e rimane insoluto. Senza contare che la crescita della popolazione mondiale interessa soprattutto le regioni più povere.

Le conseguenze dell'HIV/AIDS influiscono in maniera allarmante sullo sviluppo di molte regioni. A fine 2000, il numero di decessi per AIDS si elevava a 22 milioni circa; l'epidemia aveva fatto 14 milioni di orfani e 40 milioni di individui avevano contratto il virus. Questa malattia dall'esito mortale per chi non ha accesso a costose terapie, getta le famiglie povere nella misera totale e in alcune regioni ha già spazzato via intere generazioni. Oggi, il 90 per cento delle persone contaminate vive nei Paesi in via di sviluppo; di queste il 75 per cento si trova nell'Africa australe, dove, in seguito all'AIDS, la speranza di vita si è drammaticamente ridotta ed è oggi inferiore a 45 anni. L'evoluzione dell'epidemia dimostra per altro che la diffusione di simili malattie può essere arginata mediante misure appropriate, quali la prevenzione e le campagne d'informazione. In Uganda, per esempio, nel giro di dieci anni si è riusciti a ridurre della metà il tasso di infezioni HIV, molto elevato negli anni Ottanta del secolo scorso. Successi analoghi nella lotta contro l'AIDS sono segnalati oggi anche in altri Paesi.

Povertà e miseria possono essere sconfitte, e gli esempi non mancano. Grazie all'aiuto della comunità internazionale, il Vietnam, pur dopo essere stato totalmente devastato da anni di guerra, si delinea oggi sul mercato mondiale quale fornitore emergente di materie prime e prodotti lavorati. Nella Repubblica di Maurizio lo stato di diritto e la democrazia si sono imposti in una società pluriculturale. Un accordo speciale ha permesso a questo Stato insulare dell'Africa orientale di vendere per anni il proprio zucchero in Europa ai prezzi dell'UE, nettamente superiori a quelli del mercato mondiale. Il reddito supplementare generato da questo commercio equo è alla base dello sviluppo sull'isola di un'economia varia e fiorente. Il villaggio peruviano di Tangalbamba dispone oggi di una farmacia e i contadini ricevono sementi migliorate per la coltivazione delle patate, grazie a un progetto di sviluppo finanziato dallo Stato in cambio di una riduzione del debito accordata dalla Svizzera.

### **La cooperazione internazionale – un avvenire per tutti**

Lo sviluppo crea sicurezza, ma questa sicurezza ha un prezzo: richiede l'impegno dei Paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo. La Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo tenutasi a Monterrey in primavera 2002 si è conclusa con un appello ai Paesi in via di sviluppo perché assegnino mezzi più ingenti alla riduzione della povertà e ai Paesi industrializzati perché accrescano i contributi allo sviluppo.

La riduzione della povertà e la sicurezza per tutti sono strettamente legate all'evoluzione regionale e mondiale della politica e dell'economia. In tutti i continenti, i Paesi che registrano i migliori risultati sono quelli che sono riusciti a portare a termine riforme volte a creare condizioni quadro più stabili. La modernizzazione e l'intensificarsi dei legami a livello globale comportano per i più poveri il pericolo di essere ulteriormente emarginati; contemporaneamente, però, il commercio mondiale e i nuovi mezzi di comunicazione offrono opportunità finora sconosciute. Opportunità che si possono sfruttare solo se il monito dell'ONU sull'eliminazione della povertà viene preso sul serio e applicato attivamente. Nell'interesse di tutti, poiché oggi più che mai facciamo parte di un unico insieme: il benessere di ciascuno dipende anche dalla garanzia del minimo vitale di tutti. Laddove aumenta il potere d'acquisto l'economia conosce il rilancio, laddove ci sono prospettive di avvenire i flussi migratori si stabilizzano. La cooperazione allo sviluppo ormai non è soltanto un atto di solidarietà internazionale, bensì torna anche a nostro vantaggio.

Accanto ai successi, negli ultimi cinquanta anni la cooperazione allo sviluppo ha conosciuto anche disillusioni. Tuttavia si delinea una costante: fin dall'inizio, l'essere umano è stato posto al centro di tutti gli sforzi. L'obiettivo della cooperazione allo sviluppo non sono mai stati i rapporti fra gli Stati o la crescita economica di per sé, e nemmeno una protezione cieca del patrimonio naturale, bensì le pari opportunità, la solidarietà e l'assistenza concreta ai più deboli – i poveri, gli esclusi, le minoranze, le vittime della violenza.

Durante questo periodo gli approcci della politica di sviluppo e le attività realizzate sono venuti ad arricchire sapere e esperienza. Anche se non esiste una ricetta per sconfiggerla, si è formato un consenso sui mezzi e sulle condizioni di base per attenuare la povertà. Un concetto fondamentale è che per eliminare la povertà si deve cominciare a eliminarne le cause, le cui ramificazioni sono complesse. La cooperazione allo sviluppo oggi non guarda alla povertà solo in termini di fenomeno economico, bensì tiene conto anche di altri fattori, quali il contesto statale e istituzionale, le dimensioni dello sviluppo sociale o la presenza e la ripartizione di risorse naturali e non. Al tempo stesso, occorre considerare anche quell'insieme di mutamenti economici e tecnologici designati con il termine di «globalizzazione», che, a lunga scadenza, incidono fortemente sulle condizioni di vita e le prospettive dei più poveri, sia pure in maniera diversa secondo le situazioni. La globalizzazione significa, da un lato, che il progresso tecnico dà un forte impulso alle possibilità di scambio di beni, servizi e capitali nell'ambito di un commercio sempre più libero e di un numero crescente di imprese transnazionali. Questa evoluzione è palese se si pensa alla diffusione praticamente planetaria dei beni di consumo. In molti Paesi, per esempio in Cina e in India, la crescita è in ascesa. D'altro lato, il sistema ha anche effetti negativi: la liberalizzazione provoca instabilità strutturali, segnatamente nel settore finanziario e occulta il pericolo di crisi economiche mondiali.

L'impegno attuale della comunità internazionale consiste nel discernere più chiaramente le cause della povertà per elaborare strategie di lotta. Riprendendo i termini del *rapporto sullo sviluppo mondiale 2000/2001* della Banca mondiale, intitolato «*Lotta contro la povertà*», si devono creare le opportunità per consentire ai poveri di partecipare alla crescita economica; è questa la condizione essenziale della riduzione della povertà; occorre altresì dare loro il potere di partecipare al processo decisionale; è imperativo, infine, accrescere la sicurezza perché i poveri possano far fronte ai numerosi rischi inerenti alla miseria.

## **2.1 Vivere dignitosamente al riparo dal bisogno**

La povertà resta il principale problema di numerosi Stati e di vaste fasce delle popolazioni del Sud, sia pure con notevoli differenze tra singoli Paesi o gruppi di Paesi, come pure all'interno dei Paesi stessi (vedere le statistiche allegate).

La povertà è percepita oggi come un fenomeno pluridimensionale, comprendente, oltre agli aspetti materiali (misurati, p. es., in termini di reddito), anche gli aspetti che danno un senso all'esistenza. Nell'accezione generica, povertà significa mancanza e privazione di benessere. Si tratta, tuttavia, di una nozione soggettiva: Amartya Sen definisce la povertà come «mancanza delle opportunità o delle libertà

soggettive che consentono all'individuo di condurre un'esistenza da lui considerata degna di essere vissuta».

Le cause e le conseguenze della povertà sono tanto varie e numerose quanto le sue forme.

Una vita dignitosa al riparo dal bisogno presuppone la sicurezza dell'alimentazione, come pure l'accesso alle risorse e ai servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni elementari. La sicurezza alimentare è garantita solo allorché tutti gli esseri umani hanno accesso, in qualsiasi momento, a un'alimentazione sana, che consente di condurre una vita attiva. Sotto il profilo dell'accesso alle risorse naturali come l'acqua e il suolo, al capitale e alle prestazioni di servizio finanziarie, ma anche a quelle sociali, all'infrastruttura nel settore dell'assistenza sanitaria, all'istruzione e alla formazione come pure a un lavoro dignitoso con un salario che garantisca la sussistenza, in molti Paesi in via di sviluppo la situazione non è uniforme. Milioni di individui, in particolare le donne, non hanno l'opportunità di sviluppare pienamente le proprie capacità e il proprio potenziale né di sfruttarli per migliorare la propria situazione.

La povertà ha origine anche nell'inequale ripartizione dell'influsso e del potere politico. Nei Paesi del Sud, per molti cittadini la possibilità di prendere parte al processo decisionale politico ed economico è scarsa se non inesistente. Spesso il fatto che i poveri si organizzino per esercitare un influsso sulla vita politica ed economica è contrario agli interessi dei potenti, che si adoperano quindi per reprimere ogni loro iniziativa. Mancano le istituzioni democratiche dello stato di diritto, a cui i poveri possono rivolgersi perché rappresentino e facciano valere i loro interessi. La promozione e la tutela dei diritti umani ad opera delle autorità e le rivendicazioni popolari, in particolare da parte dei gruppi bisognosi e emarginati, sono raramente una certezza, così come sono rare la trasparenza e l'affidabilità dell'amministrazione o, in generale, l'imparzialità degli organi statali. Le prestazioni pubbliche e la certezza del diritto sono ottenibili – eventualmente – solo contro remunerazioni non previste dalla legge. La corruzione è considerata ormai una vera piaga per lo sviluppo, in quanto erode progressivamente l'economia e le strutture sociali, fino a distruggerle.

Infine, la povertà possiede anche una dimensione psicologica e soggettiva. L'emarginazione ripetuta, l'impressione di essere una vittima impotente delle circostanze, l'assenza di qualsiasi prospettiva di un miglioramento, anche minimo, della propria condizione economica e sociale, le malattie e la denutrizione producono scoraggiamento e apatia. All'origine di tensioni sociali che possono degenerare in conflitti armati si trova spesso il rifiuto della società. In effetti, a coloro che si trovano in una situazione disperata e non hanno più nulla da perdere, anche il ricorso alla violenza può apparire come una possibilità di azione.

Tuttavia, la stragrande maggioranza dei poveri cerca tenacemente e infaticabilmente, anche nelle circostanze più difficili, di migliorare la propria situazione e di modificarne la struttura e il contesto, dando prova di creatività e d'immaginazione con iniziative di ogni tipo: diversificazione del settore di attività, messa in atto di tecnologie appropriate, costante ricerca di nuove nicchie del mercato, creazione di organizzazioni di autosviluppo (*self-help*) per la mobilitazione e il potenziamento delle loro magre risorse, scambi di beni e servizi e così via. La migrazione provvisoria o definitiva è una delle opzioni più frequenti, con conseguenze sociali anche negative.

E in tutte le regioni del mondo sono le donne, in quanto responsabili principali dei figli, a contribuire in maniera più significativa all'attuazione di strategie di sopravvivenza.

## **2.2 Vivere in pace, liberi dalla violenza e dall'oppressione**

L'esperienza dimostra che si può distruggere in poco tempo qualcosa che si è costruito nell'arco di lunghi anni. D'altra parte, secondo quanto affermano le contadine o i piccoli artigiani che vivono in Paesi in via di sviluppo sconvolti dai conflitti, nulla è più controproducente, nella lotta contro la povertà, della paura costante di distruzioni, omicidi e saccheggi ad opera dei belligeranti.

Il successo dello sviluppo sostenibile è indissolubilmente legato alla liberazione dal terrore – cioè a un'esistenza senza paura di violenza, oppressione e ingiustizia. In questo contesto, due sono gli elementi cruciali: la creazione e la preservazione delle istituzioni proprie dello Stato di diritto e il rispetto delle norme sociali e giuridiche, nonché il funzionamento delle reti sociali ad esse legate. Solo in queste condizioni si possono svolgere con successo attività economiche e di sviluppo. Attualmente, nei Paesi in via di sviluppo questi presupposti sono minacciati per più aspetti.

La violenza distruttrice e l'oppressione sono generate in primo luogo dai numerosi conflitti, piccoli e grandi, intestini o tra Stati, che insanguinano oggi la carta del mondo. Le conseguenze intrinseche dei conflitti in atto sono la desertificazione di vaste regioni disseminate di mine antiuomo o la diffusione massiccia di armi portatili. Né va dimenticata l'inosservanza del diritto, in particolare le violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Anche i mezzi politici impiegati durante i conflitti per demoralizzare o affamare la popolazione civile (p. es. certi regimi d'occupazione o le conseguenze di sanzioni economiche) hanno ripercussioni altrettanto devastanti. Ad un altro livello, ma parimenti improntati alla violenza brutta, si situano, infine, il traffico internazionale di droga e di armi e la tratta di esseri umani.

Parte integrante della problematica della guerra, del terrorismo e della violenza è anche un fenomeno definito «privatizzazione della forza». Questa espressione designa il tracollo delle strutture nazionali, in particolare il crollo del monopolio statale delle forze di repressione, e quindi quello dello Stato di diritto in generale. In numerosi Paesi, infatti la forza è esercitata in maniera arbitraria e soggettiva da gruppi paramilitari che si sostituiscono, in parte, alle autorità e alle istituzioni dello Stato. Si distinguono, in particolare, due casi: nel primo gli organi statali non sono più in grado di controllare questi gruppi (privatizzazione della forza dal basso); nel secondo, le autorità li tollerano scientemente o addirittura li coinvolgono attivamente come mezzo per conservare il potere (privatizzazione della forza dall'alto). A questo fenomeno sono riconducibili non solo la distruzione totale delle istituzioni, delle norme e delle reti sociali stabilizzatrici, ma anche l'apparizione delle forme e degli attori attuali del terrorismo internazionale, come pure di diverse manifestazioni collaterali quali la diffusione a livello mondiale di un mercato di mercenari, il traffico internazionale di armi, certe forme di traffico di droga e di tratta di esseri umani, il riciclaggio di denaro e via dicendo.

## 2.3

### **Vivere in un ambiente sicuro, sano e utilizzato in maniera sostenibile**

Le attività economiche sono indissolubilmente legate all'ambiente naturale, ovvero all'uso delle risorse naturali. Già oggi la comunità internazionale deve far fronte una sfida: eliminare il costante squilibrio – acuitosi ancora negli anni Novanta – tra lo sfruttamento e la capacità di rigenerazione delle risorse naturali da un lato e l'abbinamento della crescita economica e del consumo delle medesime dall'altro. Benché lo sviluppo demografico nei Paesi del Sud sia ulteriormente rallentato rispetto ai decenni precedenti, questo squilibrio continuerà ad aumentare. Attualmente la questione cruciale è come conciliare l'aspirazione di una sempre più folta popolazione dei Paesi industrializzati a uno standard di vita più elevato con la protezione di risorse naturali già sfruttate al di là del sostenibile. Oggi, le principali minacce che gravano sull'ambiente sono gli incalzanti cambiamenti climatici, la riduzione della biodiversità, l'assenza di uno sfruttamento sostenibile delle foreste, l'aggravarsi della desertificazione e dell'estensione delle steppe, l'inquinamento ad opera di sostanze chimiche o di metalli pesanti, una prevedibile penuria qualitativa e quantitativa delle risorse di acqua dolce come pure l'ineguaglianza sotto il profilo della ripartizione.

La situazione globale dell'ambiente implica sviluppi di considerevole portata per gli abitanti dei Paesi in via di sviluppo. Questi Paesi sono toccati in modo superiore alla media dai cambiamenti climatici causati dal riscaldamento del pianeta, che si manifestano attraverso mutamenti delle temperature, precipitazioni più abbondanti, desertificazione, aumento del livello dei mari, riduzione dei ghiacciai, estinzione di specie animali e vegetali e un rischio più elevato di fenomeni climatici estremi. Secondo i dati forniti da compagnie di riassicurazione, le vittime umane delle catastrofi naturali degli anni Novanta si trovavano, nel 96 per cento dei casi, nei Paesi poveri. Parimenti, la distruzione degli ecosistemi derivante dallo sfruttamento eccessivo delle terre coltivabili si registra soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Ne consegue una progressiva trasformazione di vaste superfici in aree steppose o desertiche, con ripercussioni sul regime delle acque, sullo sviluppo dell'agricoltura e sui flussi migratori. Infine, in assenza di contromisure efficaci, ci si deve attendere all'inasprimento di tutta una serie di altri problemi, fra cui la messa in pericolo delle riserve di acqua dolce a causa di agenti inquinanti di origine agricola, industriale e urbana; la penuria d'acqua nell'Africa settentrionale, in Cina e in Medio Oriente. Anche in quest'ambito i problemi – per esempio l'esodo rurale – appariranno con maggiore intensità nei Paesi in via di sviluppo.

Questi Paesi già oggi devono dar prova di impegno straordinario per combattere il degrado imminente o in atto delle loro basi vitali naturali. Contemporaneamente, devono affrontare l'imperativo di aumentare rapidamente la produzione agricola o industriale per l'approvvigionamento interno o per lo smercio sul mercato internazionale. Il margine di manovra per una gestione avveduta delle risorse naturali è tanto esiguo a livello individuale – soprattutto per i poveri – quanto nell'ambito di strategie nazionali di sviluppo. Per giunta, il potenziale di conflitto insito nello sfruttamento delle risorse naturali cresce in maniera proporzionale al rarefarsi delle stesse, per esempio tra diversi gruppi di popolazioni povere autarchiche (di differente origine etnica, o tra gruppi sedentari e nomadi) come pure tra gruppi che praticano lo sfruttamento tradizionale da un lato e imprese orientate al profitto e all'economica di mercato dall'altro. Le condizioni interne si rispecchiano a livello

internazionale: la disponibilità dei Paesi in via di sviluppo ad accettare limitazioni apprezzabili dello sfruttamento nell'ambito di negoziati internazionali è scarsa. E si delineano anche conflitti tra Stati – per esempio tra Stati situati sulle sponde di grandi corsi d'acqua – per le risorse naturali quali l'acqua dolce.

## **2.4 La globalizzazione e il suo significato per una politica di sviluppo volta alla riduzione della povertà**

In ragione degli sviluppi degli ultimi due decenni, ovvero della globalizzazione, le cause della povertà, le opportunità di sviluppo dei Paesi poveri come pure le condizioni per la riduzione della povertà sono profondamente mutate. La globalizzazione e i suoi effetti sono oggetto di intensi dibattiti e vivi contrasti.

Date le diverse situazioni di partenza, le opportunità e i rischi rappresentati dalla globalizzazione per i Paesi in via di sviluppo sono ripartiti in maniera ineguale. Appaiono nuove possibilità, in particolare per il commercio, gli investimenti e il flusso dei capitali, nonché sotto il profilo del progresso tecnologico, comprese le tecnologie dell'informazione. I Paesi in via di sviluppo reclamano, a ragione, un accesso più vantaggioso ai mercati mondiali: un abbassamento globale del 50 per cento delle barriere doganali a favore dei Paesi in via di sviluppo genererebbe, secondo le stime del Fondo monetario internazionale (FMI), un aumento della prosperità tra 110 e 140 miliardi di dollari USA. Dal punto di vista dei Paesi interessati (come pure dell'economia) anche l'incremento delle possibilità di migrazione deve essere considerato un'ulteriore opportunità.

La globalizzazione comporta tuttavia anche rischi non indifferenti per i Paesi in via di sviluppo, come per esempio le ripercussioni negative di crisi finanziarie a livello mondiale o l'inasprimento della concorrenza della produzione di massa (spesso sovvenzionata) del mercato mondiale nei confronti dei prodotti indigeni, che può portare allo smantellamento di strutture sociali e metodi di produzione locali tradizionali. La debole economia pubblica dei Paesi in via di sviluppo è particolarmente esposta alle crisi nei periodi di più marcata volubilità congiunturale. Problemi di smaltimento e cambiamenti sui mercati dei crediti si ripercuotono rapidamente e inevitabilmente sul mercato del lavoro, causando difficoltà sociali che spesso lo Stato non ha i mezzi per attenuare. La questione delle opportunità e dei rischi per i Paesi in via di sviluppo più poveri si pone quindi con rinnovata intensità. Dalle più recenti statistiche dell'UNCTAD risulta che i 49 Paesi più poveri – con una popolazione complessiva di 600 milioni di individui – partecipano al commercio mondiale in misura pari ad appena lo 0,4 per cento. Altrettanto irrisorio è il beneficio che codesti Paesi traggono dagli investimenti esteri diretti. Nel 2000, a livello mondiale, il volume di questi investimenti superava i 1100 miliardi di dollari USA. Circa 190 miliardi sono affluiti nei Paesi in via di sviluppo, ma solo 4,5 miliardi nei Paesi più poveri.

Numerosi dati indicano che le disparità economiche e sociali sono ulteriormente cresciute con la globalizzazione. Dal più recente andamento statistico sulla povertà per continente risulta un regresso di oltre un terzo nell'Asia orientale per il decennio 1987–1998, mentre nell'America Latina, nell'Asia meridionale e nell'Africa australe si registra un netto aumento. Nei Paesi in transizione d'Europa e dell'Asia centrale il numero dei poveri è cresciuto drammaticamente: oggi gli individui costretti a vivere

con 1 dollaro USA al giorno sono venti volte più numerosi di dieci anni fa. La crescita della povertà è accompagnata, in molti casi, da un marcato inasprimento delle disparità, soprattutto a livello regionale, ma anche tra città e campagna. Il reddito medio dei 20 Paesi più ricchi è 37 volte superiore a quello dei 20 Paesi più poveri – una differenza che è raddoppiata rispetto a 40 anni or sono. Nei 49 Paesi più poveri, il livello di vita è inferiore a quello di 30 anni fa.

Le dipendenze già esistenti e gli squilibri regionali fra Nord e Sud come pure fra i Paesi in via di sviluppo stessi minacciano di consolidarsi e di approfondirsi ulteriormente. In particolare, il forte indebitamento di molti Paesi in via di sviluppo può cementare queste ineguaglianze per decenni a venire.

I Paesi meno sviluppati, ma anche molti Paesi poco sviluppati, stentano a profittare della crescita dei mercati mondiali e delle nuove possibilità tecnologiche. Si deve concludere che, senza un rafforzamento del sostegno della cooperazione allo sviluppo, questi Paesi rimarranno bloccati al più basso gradino dello sviluppo in ragione della forte crescita demografica e dell'evoluzione delle risorse naturali, della scarsità di mezzi finanziari propri, del forte indebitamento, della carenza di infrastrutture e di servizi sociali (trasporti, energia, sanità ecc.) come pure dell'insufficiente livello di istruzione della popolazione. Il divario rispetto ai Paesi in crescita si allargherà ulteriormente.

Tanto nei Paesi industrializzati come in quelli in sviluppo, i rischi della globalizzazione hanno suscitato aspre critiche da parte della società civile e delle cerchie scientifiche, fino a trovare sbocco in nuovi movimenti di protesta che, in parte, si mobilitano quali forze di opposizione alla globalizzazione. Nei paesi industrializzati la critica della globalizzazione nasce, in particolare, dal fatto che provoca anche qui una frattura di classe. Gli oppositori a livello ideologico e le «vittime» potenziali o reali si sono trasformati, da coalizione eterogenea, in movimento mondiale. Da un lato la protesta si esprime con spettacolari manifestazioni in occasione di conferenze internazionali (si pensi p. es. ai violenti scontri a Seattle, nel 1999, e a Genova, nel 2001, durante la riunione del G8); dall'altro, il movimento intende anche profilarsi come piattaforma di discussione di modelli di uno sviluppo economico e sociale tale da permettere il superamento del divario tra ricchi e poveri e da garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali (Forum di Porto Alegre).

Dal dibattito internazionale in materia di politica di sviluppo emerge chiaramente che anche in futuro le strategie di sviluppo dovranno essere orientate alle condizioni locali e ancorate a livello nazionale. Tutti gli sforzi devono poter poggiare sull'iniziativa dei Paesi interessati: una linea politica corretta, istituzioni funzionanti e trasparenti, buon governo. Oltre due decenni di impegno nello sviluppo urbano hanno dimostrato che le soluzioni per la riduzione della povertà non devono essere ricercate soltanto nelle infrastrutture, bensì dipendono dalla *governance* intesa come presupposto alla lotta contro la povertà. Attraverso l'integrazione della dimensione della democrazia partecipativa, del rispetto dei diritti dell'uomo e del cittadino, la *governance* diventa un elemento cruciale di tale lotta. Si tratta di conferire potere ai poveri: i Paesi poveri hanno bisogno di cittadini sani, istruiti e creativi, capaci di contribuire allo sviluppo e desiderosi di partecipare alle decisioni in materia di politica di sviluppo. Parimenti, il contesto offre all'iniziativa privata le possibilità di svilupparsi solo a livello locale e nazionale. La crescita economica e la creazione di posti di lavoro caratterizzano quindi in maniera sostanziale una politica economica a orientamento sociale volta alla riduzione della povertà, che richiede spesso muta-

menti strutturali fondamentali. In molti Paesi la crescita può essere raggiunta soltanto mettendo al servizio della lotta contro la povertà il capitale e l'iniziativa privati.

La globalizzazione è ormai una realtà: i grandi problemi della nostra epoca non si fermano ai confini nazionali e le soluzioni devono essere elaborate congiuntamente dall'intera comunità internazionale. L'avanzare dell'integrazione economica e il progresso tecnologico offrono la prospettiva di una prosperità globale. Per realizzare questa visione occorrono però tutta una serie di condizioni e disposizioni. Se si intende affrontare con successo il problema della povertà, bisogna forgiare lo sviluppo economico globale in una prospettiva di politica di sviluppo a livello globale. Uno sviluppo economico globale e sostenibile può essere garantito soltanto mediante mercati finanziari stabili e rapporti commerciali equi. Si devono quindi definire e precisare le condizioni quadro delle attività economiche internazionali, tenendo conto delle particolarità proprie di ogni Paese; si devono garantire produzione, finanziamento e accesso indiscriminato ai beni pubblici (istruzione, assistenza sanitaria, acqua) che sono il giusto appannaggio di ogni essere umano.

La sfida che devono affrontare oggi la cooperazione internazionale e la cooperazione allo sviluppo consiste nella creazione di condizioni quadro tali da consentire ai poveri e ai Paesi più poveri di beneficiare delle opportunità derivanti da una maggiore apertura mondiale. Sono quindi necessari un corrispondente adeguamento delle condizioni quadro mondiali come pure il rafforzamento del potenziale a livello locale e nazionale. A fianco degli attori tradizionali – Stato, organizzazioni multilaterali e intergovernative – appaiono i nuovi attori della società civile (organizzazioni non governative, settore privato) a cui spetta un ruolo cruciale nella promozione dello sviluppo e nella riduzione della povertà e che devono essere coinvolti nell'impegno internazionale.

### **3 La risposta della comunità internazionale**

Durante il Vertice del Millennio organizzato nel settembre del 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 147 capi di Stato o di governo in rappresentanza di 189 Paesi hanno adottato all'unanimità la Dichiarazione del Millennio e fissato una serie di obiettivi di sviluppo (Obiettivi di sviluppo per il nuovo Millennio, cfr. riquadro). Ecco gli obiettivi di questo piano d'azione: ridurre la povertà, garantire un'istruzione scolastica minima, porre fine alla discriminazione della donna, promuovere la salute delle madri e dei bambini, lottare contro l'AIDS e la malaria e promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali. La dichiarazione chiede inoltre agli operatori attivi in questi ambiti – istituzioni multilaterali, organismi bilaterali per lo sviluppo e operatori della società civile – di cooperare in modo più stretto e di coinvolgere maggiormente gli operatori economici nella ricerca di soluzioni alle problematiche internazionali.

Gli obiettivi vanno conseguiti entro il 2015 e ogni Paese dovrà presentare le misure adottate e i progressi realizzati. Il Segretario generale delle Nazioni Unite pubblicherà nel 2005 un primo rapporto intermedio sui risultati di questa iniziativa e lo sottoporrà all'Assemblea generale. La maggior parte degli obiettivi scaturiscono dai lavori di numerose conferenze internazionali organizzate dall'ONU negli anni Novanta e in particolare: la Conferenza della Nazioni Unite sull'ambiente e lo svi-

luppo (Vertice della Terra); Rio de Janeiro 1992; la Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo Il Cairo 1994; il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale, Copenhagen 1995; la Conferenza internazionale sulla donna, Pechino 1995; il Vertice mondiale sull'alimentazione, Roma 1996.

Gli obiettivi di sviluppo del Millennio miglioreranno l'efficacia dell'impegno internazionale a favore dello sviluppo poiché rispecchiano i principali problemi con cui sono attualmente confrontati i Paesi in sviluppo, il livello di consapevolezza raggiunto dalla comunità internazionale e il potenziale disponibile per sviluppare soluzioni in comune. Essendo stati approvati da tutti i Paesi, gli otto obiettivi e i diciotto traguardi sono il risultato del più ampio consenso internazionale finora raggiunto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e consentono quindi di far confluire gli sforzi internazionali sulle principali problematiche del pianeta.

### **3.1 Conferenze tematiche e obiettivi di sviluppo per il nuovo millennio**

In base ai Millennium Development Goals (Obiettivi di Sviluppo per il nuovo Millennio, MDGs), nel corso del 2001 e del 2002 si sono poste le pietre miliari che nei prossimi anni indicheranno la via alla comunità internazionale, compresa la Svizzera. Nell'ambito di diverse conferenze straordinarie si sono definite importanti fasi di attuazione, segnatamente in occasione della Quarta Conferenza ministeriale dell'OMC di Doha (autunno 2001), della Conferenza ONU sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey (marzo 2002) e del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (settembre 2002). Rilevanti sotto il profilo politico sono state anche la Sessione speciale ONU sull'attuazione delle raccomandazioni del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale (Copenhagen +5) di Ginevra (giugno 2000) e la Terza Conferenza dell'ONU sui Paesi meno sviluppati di Bruxelles (maggio 2001).

- *Terza Conferenza dell'ONU sui Paesi Meno Sviluppati, Bruxelles 2001:* bilancio delle decisioni della Seconda Conferenza sui Paesi meno sviluppati del 1990; adozione di una dichiarazione politica e di un programma d'azione sui temi seguenti: lotta alla povertà, *governance*, potenziamento delle capacità umane e istituzionali, miglioramento delle condizioni strutturali in vista della globalizzazione, consolidamento del ruolo del commercio, protezione dell'ambiente e prevenzione delle catastrofi naturali, mobilitazione di mezzi finanziari.

#### **Obiettivi dello sviluppo per il nuovo millennio**

##### **1. *Eliminare la povertà estrema e la fame***

*Obiettivo 1:* dal 1990 al 2015, il numero degli individui che vivono con meno di un dollaro USA al giorno deve essere ridotto della metà.

*Obiettivo 2:* dal 1990 al 2015, il numero degli esseri umani che soffrono la fame deve essere ridotto della metà.

2. *Garantire l'istruzione elementare di base per tutti*

*Obiettivo 3:* entro il 2015, tutti i bambini devono avere accesso all'istruzione elementare di base.

3. *Promuovere la parità donna-uomo e l'autonomia della donna*

*Obiettivo 4:* entro il 2005, se possibile, il trattamento discriminatorio basato sul genere deve essere eliminato a tutti i livelli della scuola elementare e media, e entro il 2015 a tutti i livelli dell'insegnamento.

4. *Ridurre la mortalità infantile*

*Obiettivo 5:* entro il 2015, il tasso di mortalità dei bambini di meno di 5 anni deve essere ridotto di due terzi.

5. *Migliorare la salute materna*

*Obiettivo 6:* dal 1990 al 2015, il tasso di mortalità materna deve essere ridotto di due terzi.

6. *Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie*

*Obiettivo 7:* entro il 2015, la diffusione dell'HIV/AIDS deve essere fermata e la malattia deve cominciare a regredire.

*Obiettivo 8:* entro il 2015, le epidemie di malaria e di altre gravi malattie devono essere debellate e cominciare a regredire.

7. *Garantire uno sviluppo sostenibile*

*Obiettivo 9:* i principi dello sviluppo sostenibile devono essere integrati nella politica nazionale; si deve porre fine allo sperpero delle risorse naturali.

*Obiettivo 10:* entro il 2015, il numero di esseri umani che non dispongono di un accesso sicuro all'acqua potabile deve essere ridotto della metà.

*Obiettivo 11:* entro il 2020, si devono realizzare miglioramenti considerevoli nelle condizioni di vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli.

8. *Istituire un partenariato globale al servizio dello sviluppo*

*Obiettivo 12:* deve essere potenziato un sistema commerciale e finanziario aperto, basato su regole fisse, prevedibile e non discriminatorio.

*Obiettivo 13:* deve essere accordata adeguata considerazione ai bisogni specifici dei Paesi meno sviluppati.

*Obiettivo 14:* deve essere accordata adeguata considerazione ai bisogni specifici dei Paesi privi di litorale e dei piccoli Paesi insulari in via di sviluppo.

*Obiettivo 15:* i problemi d'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo con prodotto basso o medio devono essere affrontati esaurientemente ed efficacemente con provvedimenti a livello nazionale e internazionale, affinché a lunga scadenza l'indebitamento sia ridotto a proporzioni sopportabili.

*Obiettivo 16:* posti di lavoro dignitosi e produttivi per i giovani devono essere creati in collaborazione con i Paesi in via di sviluppo.

*Obiettivo 17:* i medicinali d'importanza vitale devono essere messi a disposizione a prezzi abbordabili nei Paesi in via di sviluppo, in collaborazione con l'industria farmaceutica.

*Obiettivo 18:* i vantaggi delle nuove tecnologie, in particolare delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni devono essere resi accessibili a tutti, in collaborazione con il settore privato.

- *Quarta Conferenza ministeriale dell'OMC, Doha, 2001:* apertura di una nuova tornata negoziale sulla liberalizzazione del commercio mondiale, tenuto conto delle problematiche dei Paesi in via di sviluppo; bilancio dell'applicazione dell'Uruguay round, dichiarazione sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS) e sulla salute. Adozione di una dichiarazione politica relativa ai nuovi round sulla liberalizzazione del commercio (accesso al mercato per i prodotti industriali, agricoltura, prestazioni di servizio, investimenti, commercio e ambiente, commercio e norme sul lavoro).
- *Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo, Monterrey, 2002:* creazione di nuove risorse finanziarie e utilizzazione efficiente delle medesime. Adozione di una dichiarazione politica sui temi della mobilitazione delle risorse internazionali, degli investimenti esteri diretti, del commercio, dell'aiuto pubblico allo sviluppo, dell'indebitamento e delle misure di sdebitamento e degli aspetti sistemici della struttura finanziaria internazionale.

In base ai risultati di queste e di altre conferenze, in settembre 2002, nell'ambito del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, sono stati adottati un piano d'azione e una dichiarazione politica per la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo per il nuovo millennio (MDGs) e l'applicazione di altri accordi internazionali, in particolare quelli del Vertice di Rio (1992). Con una trentina di obiettivi, di cui alcuni limitati nel tempo, il piano d'azione di Johannesburg indica la via di nuove soluzioni a livello nazionale e internazionale. In particolare, le iniziative emananti da partenariati, ovvero le azioni intraprese in comune e volontariamente da Stati e altri attori (statali e no) devono dare nuovi impulsi relativamente a tematiche che preoccupano tali attori. Particolare interesse rivestono, per esempio, per la Svizzera i partenariati per lo sviluppo sostenibile delle regioni di montagna.

## **3.2 Ruolo e responsabilità dei principali attori**

### **3.2.1 I Paesi in via di sviluppo**

Il gruppo dei Paesi in via di sviluppo, per esempio, in seno al G-77 (che conta oggi 135 Stati membri), è molto eterogeneo per via delle differenti situazioni di partenza e dei diversi interessi. Mentre sul piano internazionale alcuni grandi Paesi hanno un considerevole peso sia a livello economico sia a livello politico, per la maggior parte dei Paesi più poveri il contesto internazionale e l'aiuto esterno hanno un ruolo cruciale.

È oggi ormai comunemente ammesso che la responsabilità dell'attuazione dei MDGs all'interno delle proprie frontiere e nella regione di appartenenza incombe prioritariamente ai singoli Paesi. I governi hanno un ruolo fondamentale nell'allestimento delle condizioni quadro sotto il profilo dello Stato di diritto come pure sotto quello socio-economico. Lo stesso dicasi per l'integrazione della società civile e del settore privato nella politica di sviluppo.

D'altro canto, i Paesi in via di sviluppo nutrono determinate esigenze nei confronti dei Paesi industrializzati e le espongono regolarmente nei dibattiti internazionali. Chiedono all'unanimità di essere riconosciuti come partner paritari nel dialogo con i Paesi industrializzati. Reclamano inoltre una globalizzazione da cui possano trarre profitto anche i Paesi più poveri ed esortano gli Stati industrializzati ad essere i primi ad attuare le raccomandazioni e le condizioni elaborate all'intenzione dei Paesi del Sud, se non vogliono perdere ogni credibilità.

Una delle esigenze specifiche dei Paesi in via di sviluppo è che i Paesi del Nord assumano la responsabilità principale dei problemi globali, proporzionalmente alla loro parte nel causarli e secondo le loro capacità tecniche e finanziarie. Tale volontà si esprime nella rivendicazione di un diritto allo sviluppo, come pure di un sistema efficace di «special and differential treatment» (trattamento speciale e differenziato) in seno al FMI, alla Banca mondiale, all'OMC e ad altre organizzazioni multilaterali. I Paesi in via di sviluppo si sono espressi anche a favore dell'applicazione del concetto di responsabilità comuni ma differenziate («common but differentiated responsibilities») in tutti i settori della cooperazione internazionale, allorché in origine il concetto era stato coniato per il settore ambientale.

Per quanto riguarda le risorse, i Paesi in via di sviluppo chiedono ai Paesi industrializzati di mettere a loro disposizione mezzi finanziari atti a consentire uno sviluppo sostenibile, una partecipazione adeguata agli effetti positivi nonché l'adempimento dei loro impegni internazionali. Contemporaneamente, i Paesi del Sud esigono il mantenimento degli impegni finanziari per la cooperazione allo sviluppo assunti dai Paesi del Nord nell'ambito di conferenze internazionali. Sotto questo profilo ci si attiene, a titolo indicativo, all'ordine di grandezza dello 0,7 per cento del PNL devoluto alla cooperazione allo sviluppo, come convenuto dai Paesi industrializzati nell'ambito del Vertice di Rio del 1992. In concomitanza con la questione del finanziamento c'è anche quella di una soluzione durevole al problema dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo e di una gestione sostenibile del debito.

Infine i Paesi in via di sviluppo chiedono strutture più trasparenti e partecipative delle maggiori organizzazioni multilaterali, in particolare delle istituzioni di Bretton-Woods e dell'OMC, che conferiscano loro la possibilità di essere pienamente consultati e consentano una partecipazione paritaria. Si esige inoltre un sistema commerciale più trasparente e non discriminatorio, disciplinato da regole chiare, nonché l'adesione agevolata all'OMC per i Paesi in via di sviluppo. Un'altra questione cruciale, in ambito commerciale, è l'apertura dei mercati del nord ai prodotti del sud.

### 3.2.2

### I Paesi industrializzati

I Paesi donatori sono stati ripetutamente invitati ad aumentare ulteriormente l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), ad armonizzare le direttive e procedure e a migliorare il coordinamento come pure a contribuire al rafforzamento della responsabilizzazione dei Paesi beneficiari. Per quanto concerne l'aiuto pubblico allo sviluppo, molti Paesi donatori (fra cui la Svizzera) hanno annunciato alla Conferenza di Monterrey sostanziali aumenti dei loro contributi nei prossimi anni. In materia di coordinamento e armonizzazione, nel Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE si sono in effetti realizzati alcuni progressi, ma se ne dovranno ancora compiere nei prossimi anni, non da ultimo per una migliore coerenza tra la politica di sviluppo e gli altri settori politici come commercio, investimenti, consumi e ambiente. Oggi-giorno vige un vasto consenso sul fatto che, se si desidera che altri Paesi si uniscano, i Paesi donatori devono essere i primi ad elaborare una politica globale coerente con la politica di sviluppo. Ciò vale in particolare per settori quali la liberalizzazione del commercio, la repressione del riciclaggio di denaro e la gestione responsabile di imprese private attive a livello internazionale.

### 3.2.3

### Le istituzioni internazionali per lo sviluppo

I principali attori multilaterali della cooperazione allo sviluppo, e cioè le organizzazioni specializzate dell'ONU, le istituzioni di Bretton Woods (formalmente parti del sistema dell'ONU) come pure le banche regionali per lo sviluppo sostengono oggi senza riserve gli obiettivi internazionali dello sviluppo, com'è stato chiaramente ribadito anche nell'ambito della Conferenza di Monterrey. La Svizzera e la comunità internazionale auspicano che le istituzioni multilaterali svolgano la loro missione in maniera complementare e ripartendosi i compiti secondo i rispettivi vantaggi comparati. Mentre la Banca mondiale e le banche regionali per lo sviluppo sono in grado di mobilitare ingenti mezzi finanziari, di fare entrare in gioco associazioni assistenziali mondiali e di contribuire in maniera decisiva alla messa in atto delle necessarie condizioni quadro macro-economiche, le organizzazioni specializzate dell'ONU forniscono apporti fondamentali nei settori della consulenza politica, del monitoring e della realizzazione degli obiettivi internazionali di sviluppo come pure sotto il profilo del rafforzamento delle capacità di gestione dei Paesi beneficiari. Negli ultimi anni si è creata tutta una serie di nuove basi per migliorare l'armonizzazione e il coordinamento della pianificazione e dell'esecuzione di operazioni spesso complesse. Praticamente, oggi i diversi meccanismi multilaterali di analisi, pianificazione coordinamento quali i Documenti strategici per la riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP), il Fondo delle Nazioni Unite per il finanziamento dell'attrezzatura-capitale (UNCDF), la CCA (valutazione comune del Paese) e la struttura ONU per l'Assistenza allo sviluppo (UNDAF *United Nations Development Assistance Framework*) fanno riferimento esplicito agli obiettivi di sviluppo per il millennio. In occasione della Conferenza di Monterrey si è anche chiesto che venisse prestata maggiore attenzione alla valutazione dei risultati dell'impegno per lo sviluppo. La Banca mondiale si è già applicata all'elaborazione di uno strumento di questo tipo. Ciò presuppone tuttavia la promozione di capacità di valutazione nei Paesi in via di sviluppo.

Nonostante i progressi realizzati negli anni scorsi, resta ancora oggi ampio spazio per ulteriori miglioramenti, soprattutto per quando concerne il coordinamento e la ripartizione del lavoro e l'armonizzazione degli strumenti delle istituzioni multilaterali, come pure sotto il profilo dell'efficacia delle prestazioni di cooperazione allo sviluppo fornita dagli attori citati. L'aumento del contributo alle sovvenzioni dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (AIS) ha sollevato questioni di fondo circa la complementarità in seno al sistema multilaterale. Oltre alle istituzioni citate, si creano continuamente nuove reti specifiche che rivestono, in parte, carattere quasi multilaterale. Da un lato ci si deve rallegrare di questa tendenza che il dialogo si concentri su aspetti tematici, ma dall'altro non si deve ignorare un implicito rischio di frazionamento e di particolarismo eccessivo. La Svizzera preconizza quindi un sistema multilaterale forte, caratterizzato dalla ripartizione dei compiti e una prudente apertura a nuove forme di dialogo, se i vantaggi appaiono indiscutibili.

### **3.3 Conclusioni: verso un partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile – il contributo della Svizzera**

L'impegno multiforme fornito negli ultimi anni dalla comunità internazionale dimostra chiaramente che per far fronte alle sfide attuali è necessario un vero partenariato globale per lo sviluppo sostenibile. Dal punto di vista della politica di sviluppo appaiono particolarmente significativi alcuni elementi, emersi dai più recenti dibattiti.

#### **Prospettive in mutamento:**

- comprensione approfondita dell'interdipendenza tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile: società – economia – ambiente; la povertà in quanto problema pluridimensionale; significato dello sviluppo per la sicurezza e la pace;
- riconoscimento della riduzione della povertà e della fame quale obiettivo prioritario dello sviluppo (in particolare nei Paesi in via di sviluppo) e della necessità di una trasformazione dei modelli di produzione e di consumo non sostenibili (in particolare nei Paesi industrializzati) quale obiettivo supremo e condizione indispensabile allo sviluppo sostenibile e per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo per il millennio;
- accresciuta focalizzazione dell'impegno internazionale per lo sviluppo sui Paesi meno sviluppati e sulla loro integrazione nel mercato mondiale.

#### **Importanza delle condizioni quadro politiche (a livello nazionale):**

- riconoscimento del ruolo fondamentale delle condizioni quadro politiche e istituzionali per lo sviluppo e la riduzione della povertà nei Paesi in via di sviluppo, a livello nazionale e locale, come pure, e soprattutto, a livello urbano;
- promozione della *governance*, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo quali presupposti per lo sviluppo e per il superamento delle cause politiche e istituzionali della povertà;

- valorizzazione del ruolo degli attori non governativi e delle strutture decentrate (società civili, mass media, settore privato, strutture statali decentrate) nella politica di sviluppo;
- accesso alle risorse produttive come terra e acqua e salvaguardia delle medesime; accesso alle opportunità occupazionali, alle prestazioni di servizi finanziari, all'istruzione, alla sanità;
- promozione della parità donna-uomo.

#### **Priorità tematiche e settoriali della cooperazione allo sviluppo a livello nazionale:**

- settori chiave per una politica di sviluppo orientata alla riduzione della povertà: approvvigionamento d'acqua e smaltimento, energia, sanità, agricoltura e biodiversità.

#### **Commercio internazionale e transfert di conoscenze:**

- agevolazione dell'accesso al mercato, ovvero riduzione delle barriere doganali e degli ostacoli non tariffari agli scambi per le esportazioni dai Paesi in via di sviluppo verso i Paesi industrializzati (come pure verso altri Paesi in via di sviluppo), in particolare per i prodotti agricoli e per certi prodotti finiti a largo impiego di manodopera;
- dibattito circa il ruolo del diritto di brevetto sotto il profilo dell'accesso ai medicinali e in particolare circa la questione del rilascio di licenze obbligatorie per la produzione di medicinali brevettati contro malattie come l'AIDS, la malaria e la tubercolosi, come pure in merito ad altre problematiche del diritto di brevetto rilevanti ai fini della politica di sviluppo.

#### **Finanziamento dello sviluppo:**

- rinnovata volontà politica di aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo e di reperire nuove fonti di finanziamento nei Paesi in via di sviluppo come in quelli industrializzati;
- soluzione dei problemi inerenti alle istituzioni multilaterali di finanziamento (donazioni anziché crediti, indebitamento e insolvenza dello Stato).

#### **Istituzioni e governance globale:**

- potenziamento del livello multilaterale e delle sue istituzioni per un approccio più competente ai problemi globali; necessità di collaborazione intra-istituzionale di tutti i principali organi multilaterali per l'elaborazione di soluzioni più coerenti; ripartizione più chiara dei compiti e intensificazione della collaborazione tra le istituzioni di Bretton Woods e altre organizzazioni specializzate dell'ONU;
- partecipazione accresciuta dei governi dei Paesi in via di sviluppo e di altri attori, anche non governativi, della politica di sviluppo alle discussioni e alla soluzione dei problemi sul piano internazionale, in particolare nella concezione dell'ordine economico, finanziario e ambientale internazionale.

## Attori e ruoli:

- creazione di capacità nei Paesi in via di sviluppo in vista di una loro migliore e più attiva partecipazione al mercato mondiale e al dialogo politico internazionale;
- coinvolgimento più intenso delle cerchie non governative, in particolare dell'economia privata, nella soluzione di problemi globali;
- miglioramento del coordinamento delle attività dei Paesi donatori e dell'efficienza dell'aiuto; promozione di una partecipazione responsabile dei Paesi beneficiari.

La politica svizzera dello sviluppo mira a contribuire attivamente, a livello bilaterale e multilaterale, all'attuazione degli obiettivi di sviluppo per il millennio, se necessario mediante un adeguamento progressivo delle strategie finora applicate, delle attività operative e degli strumenti.

La cooperazione svizzera allo sviluppo – non fosse che sotto il profilo delle risorse – non è in grado di mettere in pratica nello stesso modo tutte le raccomandazioni dei diversi piani d'azione internazionali. Intende piuttosto ripensare il proprio impegno attuale, in funzione della fissazione degli obiettivi internazionali e delle misure pianificate, per reperire i settori in cui i suoi vantaggi comparati sono più marcate e stabilire quali attività svizzere tradizionali meritano di essere potenziate da questo punto di vista e quali devono invece essere ridimensionate al fine di una ristrutturazione delle risorse acquisite.

In considerazione degli sforzi consentiti a livello internazionale, la Svizzera intende concentrare il proprio impegno nei settori seguenti:

- *Accentuazione rinnovata dell'orientamento alla riduzione della povertà* degli sforzi bilaterali e multilaterali:
  - (a) potenziamento generalizzato del sostegno ai Paesi meno sviluppati nell'attuazione dei pacchetti di misure e dei programmi d'azione convenuti a livello internazionale; creazione, nei Paesi in via di sviluppo, di capacità per una migliore partecipazione al mercato mondiale come pure al dialogo politico internazionale;
  - (b) maggiore presa in considerazione delle questioni concernenti l'accesso di donne e uomini alle risorse (p. es. terra, acqua, opportunità occupazionali, credito, istruzione, sanità, nuove tecnologie) come pure delle questioni di democrazia e *governance* nell'impegno operativo della cooperazione allo sviluppo.
- *Promozione di temi prestabiliti* nell'ambito dell'impegno bilaterale e multilaterale, fra cui, segnatamente:
  - (a) attuazione dei temi decisi dall'ONU per gli anni 2002 e 2003: montagna (iniziativa di partenariato lanciata dalla Svizzera «Sviluppo sostenibile per le regioni di montagna») e acqua (2003);
  - (b) nell'ambito sicurezza e pace: potenziamento delle attività di prevenzione dei conflitti e di ricostruzione; impegno più coerente per una politica civile della pace, ovvero promozione della sicurezza umana globale in seno ai comitati multilaterali e intergovernativi;

- (c) impiego delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) come strumento di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile;
  - (d) attività nell'ambito degli altri temi prioritari di Johannesburg – energia, sanità, agricoltura e biodiversità – quali fattori chiave dell'eliminazione della povertà.
- *Azioni a livello nazionale e internazionale per una maggiore coerenza tra i singoli settori politici, segnatamente:*
- (a) intensificazione della partecipazione svizzera ai dibattiti sull'elaborazione di un ordine internazionale economico, finanziario e ambientale più coerente e consolidamento di istituzioni rilevanti sotto il profilo della sostenibilità e della politica sociale, come, per esempio, la Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSS) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL);
  - (b) intensificazione degli sforzi a livello nazionale volti ad accrescere la coerenza delle posizioni svizzere in materia di commercio, ambiente e sviluppo, tenendo debitamente conto dell'aspetto della riduzione della povertà, in particolare nei settori seguenti:
    - (i) responsabilità sociale e ambientale delle imprese attive a livello nazionale e internazionale;
    - (ii) problematica dell'accesso al mercato, in particolare per i prodotti agricoli come pure per certi beni industriali a largo impiego di manodopera;
    - (iii) problematica della proprietà intellettuale e dell'accesso ai medicinali, soprattutto relativamente ai farmaci per la terapia dell'AIDS, della malaria e della tubercolosi;
    - (iv) modello di produzione e di consumo: impegno per l'attuazione della strategia decennale decisa nell'ambito del programma d'azione di Johannesburg.
- *Costituzione di nuovi partenariati*, a livello nazionale e internazionale, con le cerchie non governative (società civile, economia) e con organismi pubblici.
- *Intensificazione degli sforzi di informazione* per suscitare in Svizzera una migliore comprensione delle sfide globali e fa conoscere una politica della sostenibilità a carattere internazionale.

## **4 La politica svizzera di cooperazione allo sviluppo: il mandato, le sfide, gli operatori**

### **4.1 Il mandato della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo e il contributo alla politica estera**

La legge del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo<sup>1</sup> sancisce all'articolo 5 gli obiettivi della cooperazione.

<sup>1</sup> RS 974.0

La cooperazione allo sviluppo:

- coadiuva i Paesi in via di sviluppo nelle attività volte a migliorare le condizioni di vita della popolazione;
- deve contribuire a mettere questi Paesi in grado di garantire lo sviluppo con le proprie forze;
- a lungo termine cerca di raggiungere un equilibrio migliore all'interno della comunità internazionale;
- sostiene in modo prioritario i Paesi in via di sviluppo, le regioni e le popolazioni più povere.

Nonostante sia del 1976, la legge aveva alcune delle sfide che si sono presentate successivamente, quali lo sviluppo sostenibile e la mondializzazione. Lo sviluppo nell'ottica della legge coincide con il principio di sviluppo sostenibile definito nel piano di azione del vertice di Johannesburg per lo sviluppo nel 2002, cioè una sostenibilità economica, sociale ed ecologica, incentrata sulla riduzione del livello di povertà. Un concetto analogo è delineato nella strategia del Consiglio federale «Lo sviluppo sostenibile in Svizzera». Per esprimersi con le parole degli anni Settanta, viene postulata una strutturazione equa dei rapporti nell'economia mondiale, vale a dire a lungo termine la cooperazione allo sviluppo intende istituire rapporti più equilibrati nella comunità internazionale.

Il contesto internazionale è un altro dei fattori che contribuiscono in maniera determinante a dare orientamento e struttura alla politica svizzera per lo sviluppo. La cooperazione allo sviluppo è un'interazione tra misure bilaterali e multilaterali, tra Paesi donatori ed enti statali del meridione, delle istituzioni multilaterali, degli istituti finanziari internazionali, del settore privato e della società civile. Dibattiti intensi tra i Paesi donatori e complesse conferenze multilaterali testimoniano gli sforzi effettuati per accordarsi su obiettivi comuni, per imparare insieme dall'esperienza e per garantire un coordinamento più adeguato al fine di raggiungere una migliore efficacia e risultati più rapidi. In tale contesto, la politica di cooperazione allo sviluppo svizzera è concentrata in settori in cui può offrire esperienza e competenza, ma anche trarre vantaggio da riflessioni fondamentali e partecipare al processo decisionale. Concretamente, nel quadro dell'ONU, di istituti Bretton Woods o dell'OCSE, si tratta di Convenzioni, dichiarazioni politiche, strategie comuni e piani di azione, direttive o raccomandazioni riguardanti singole questioni; anche se questi documenti non presentano un carattere vincolante sul piano giuridico, rivestono comunque una grande importanza per gli sforzi comuni intrapresi dalla comunità internazionale.

Durante gli ultimi due decenni, la cooperazione svizzera allo sviluppo (in cui ai sensi della legge del 1976 rientrano la cooperazione tecnica, bilaterale, e le misure di politica economica e commerciale), la cooperazione multilaterale allo sviluppo e l'aiuto umanitario, hanno conosciuto una netta evoluzione. I cambiamenti sono notevoli, visto che la cooperazione allo sviluppo non si limita più alla cooperazione bilaterale incentrata soprattutto sull'aiuto tecnico e finanziario, ma è percepita come compito di strutturazione politica globale, quasi una politica interna mondiale. Questa concezione più ampia della politica svizzera delle relazioni tra Nord e Sud si è imposta sulla scia delle direttive Nord-Sud del 7 marzo 1994 del Consiglio federale. Questa definizione però apre la questione sulle conseguenze delle altre relazio-

ni tra la Svizzera ed i Paesi in via di sviluppo, siano esse del settore pubblico o di quello privato. Al mandato di cooperazione allo sviluppo è dunque venuto ad aggiungersi il problema della coerenza delle relazioni estere della Svizzera, che la DSC ha cercato di risolvere.

Gli scopi e l'orientamento della cooperazione allo sviluppo si rispecchiano anche nel Rapporto sulla politica estera 2000 e negli obiettivi attuali della politica estera svizzera. Conformemente alla Costituzione (preambolo, art. 2 e art. 54 cpv. 2), la Svizzera intende impegnarsi a vantaggio di un mondo in cui regnino la pace, la libertà e la giustizia, favorire la prosperità di tutti i popoli, contribuire a superare miseria e povertà e conservare le risorse naturali. Il principio fondamentale della politica dello sviluppo, la solidarietà, è al contempo un criterio centrale della politica estera elvetica che, a fianco della tutela degli interessi del Paese, costituisce, come riportato nel Rapporto sulla politica estera 2002, al numero 3.1.2.3, al contempo l'espressione della responsabilità che il nostro Paese deve assumere in quanto membro della comunità internazionale. Sotto questo punto di vista, il binomio salvaguardia degli interessi e responsabilità tra partner equivalenti esprime il principio etico di una politica sostenibile rivolta al futuro. Questa etica dell'equilibrio tra diritti e doveri esige che i conflitti di interesse vengano appianati in base alla legittimità delle diverse esigenze e non in base alla suddivisione del potere tra i partner e coloro che fanno valere le rivendicazioni.

Gli obiettivi strategici della politica svizzera dello sviluppo coincidono oggi ampiamente con gli obiettivi della politica estera svizzera. La cooperazione elvetica allo sviluppo contribuisce dunque notevolmente alla concretizzazione dei cinque obiettivi dell'attuale politica estera. Numerose attività sono incentrate sulla prevenzione dei conflitti e sulla ricostruzione postbellica (ivi compreso l'arginamento di nuove violenze). L'aiuto umanitario e l'appoggio accordato, su un arco di tempo più esteso, alle attività volte alla costruzione di società democratica e di diritto dotata di un governo corrispondente ne fanno parte come i programmi di conservazione delle risorse naturali. L'obiettivo della politica estera di ridurre la povertà e la miseria nel mondo corrisponde al mandato fondamentale della collaborazione allo sviluppo. Se si considerano inoltre gli effetti della politica dello sviluppo sull'economia svizzera o, in una visione di più ampio respiro, il suo appoggio all'edificazione di società organizzate sul modello democratico e dotate di un'economia solida, questa politica contribuisce a difendere gli interessi economici elvetic.

#### *Obiettivi della politica estera svizzera*

1. Promuovere la coesistenza pacifica dei popoli
2. Promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia
3. Salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero
4. Lenire le sofferenze delle popolazioni e lottare contro la povertà
5. Conservare le risorse naturali

La politica svizzera di aiuto allo sviluppo è parte integrante della politica estera svizzera. Si tratta di due settori che collimano ampiamente, anche se evidentemente la politica estera svizzera comprende anche obiettivi di altra natura. La cooperazione

svizzera allo sviluppo contribuisce quindi ampiamente alla concretizzazione dei cinque obiettivi su cui poggia la nostra politica estera. Numerose attività si occupano della prevenzione dei conflitti e della ricostruzione susseguente a un conflitto e mirano quindi ad arginare l'uso della violenza. Si tratta di attività di vario genere, che vanno dall'assistenza umanitaria alla preservazione delle risorse naturali e che comprendono anche attività di sostegno per l'instaurazione – a lunga scadenza – della democrazia e dello Stato di diritto nonché dei principi di buon governo. L'obiettivo su cui poggia la politica estera svizzera è di «aiutare i popoli nel bisogno e lottare contro la povertà» e corrisponde quindi alla missione fondamentale della cooperazione allo sviluppo. Tenendo presente le ripercussioni della politica di aiuto allo sviluppo sull'economia svizzera e, a lunga scadenza, i benefici derivanti dallo sviluppo di società democratiche e dotate di una solida economia, si può concludere che si tratta di una politica effettivamente idonea a difendere anche gli interessi dell'economia svizzera.

La politica dello sviluppo ed i relativi programmi occupano un posto di rispetto nella politica estera svizzera. Lo dimostra il fatto stesso che il relativo mandato, considerato come settore della politica estera svizzera, è definito in modo esplicito in una legge. D'altronde, la politica svizzera dello sviluppo si distingue per l'attenzione che porta all'aspetto operativo, poiché cerca di raggiungere gli obiettivi realizzando progetti e programmi propri. Conseguentemente, è di tipo pratico e dà ampio spazio all'esperienza sul terreno nella formulazione di strategie politiche. Dal lato finanziario, l'impegno sembra forse modesto se lo si paragona ai mezzi di cui dispongono altri organismi incentrati sullo sviluppo, ma è notevole se lo si considera dal punto di vista della politica estera svizzera (i mezzi devoluti alla cooperazione allo sviluppo rappresentano circa l'85 % dell'intero aiuto finanziario che la Confederazione accorda all'estero). Per concludere, visto che la suddivisione delle competenze si è sempre rivelata molto complessa e che numerose politiche settoriali acquistano un carattere internazionale (con l'intervento di un numero sempre crescente di attori federali), il coordinamento delle attività che riguardano la politica dello sviluppo riveste un'importanza sempre maggiore.

## **4.2 La politica svizzera di sviluppo nel contesto internazionale: il ruolo, la partecipazione e le sfide**

Le innumerevoli sfide dovute alla mondializzazione economica ed i gravi problemi ecologici oggi non si fermano davanti alle frontiere nazionali e sono talmente intrecciati, complessi, si evolvono in maniera talmente rapida che solo un impegno comune degli Stati, delle organizzazioni internazionali e degli attori di politica estera pubblici e privati può farvi fronte.

La comunità internazionale cerca di trovare soluzioni per uno sviluppo duraturo ed una sicurezza presente e futura. Da anni la politica svizzera dello sviluppo partecipa attivamente agli sforzi internazionali: l'adesione all'ONU ha rafforzato questa tendenza. In veste di Paese donatore di dimensioni medie non sarebbe opportuno non partecipare a questi sforzi. Scegliere di restare passivi o di tenersi in disparte significherebbe trascurare margini di manovra interessanti, mentre l'esperienza (di altri piccoli Paesi) insegna che alleanze ponderate ed una buona conoscenza del settore permettono di influenzare gli sforzi della comunità internazionale. Il coordi-

namento delle attività è reso indispensabile anche dalla presenza di numerosi attori statali. La politica dello sviluppo svizzera, dunque, ha interesse ad uno scambio intenso con altri Paesi donatori, nell'ambito di gruppi intergovernativi come l'OCSE, e a mostrare un impegno deciso in seno ad organismi multilaterali, come l'ONU o gli organi Bretton Woods. In questo modo si impegna su un vasto fronte sperimentale che in compenso offre un'opportunità unica per far conoscere ed apprezzare l'esperienza della Svizzera e la qualità delle sue prestazioni. Infine, di fronte alle considerazioni politiche e finanziarie, alcuni progetti, soprattutto quelli avviati da Paesi di minori dimensioni, potranno essere realizzati con l'efficacia auspicata solo se potranno contare sul sostegno di un'alleanza internazionale.

Ben inteso, la cooperazione multilaterale ha i suoi limiti. Per loro natura i processi multilaterali prendono molto tempo e si concludono quasi sempre con compromessi che corrispondono in maniera più o meno precisa alle idee di ogni partecipante. D'altronde, la cooperazione multilaterale in genere non può fare a meno di raccogliere in un unico fondo i contributi finanziari ed i Paesi donatori non possono determinarne lo scopo. Per questa ragione non è possibile valutare direttamente l'efficacia dei propri contributi. Ma al contempo ognuno dei Paesi impegnati nello sforzo multilaterale può vantare di aver contribuito al successo raggiunto.

L'attuale politica svizzera di sviluppo ha una propria identità. A paragone di quella di altri Paesi industrializzati, il contributo elvetico allo sviluppo si distingue per la concentrazione degli sforzi bilaterali su un numero limitato di Paesi del Sud (e dell'Est). Dandosi delle chiare priorità, la Svizzera è in grado di identificare i fabbisogni a lungo termine dei Paesi e delle regioni con le quali coopera, concentrandovi il proprio aiuto. A causa delle sue dimensioni ridotte, la Svizzera ritiene di dover adattare la propria cooperazione allo sviluppo alle risorse di cui dispone (di personale e finanze) definendo chiaramente le proprie priorità. Questo modello si applica anche agli argomenti ed ai settori scelti con lo scopo di contribuire alla realizzazione degli Obiettivi del Millennio. La concentrazione degli sforzi su determinati Paesi e determinati argomenti le permette anche di condurre una cooperazione basata su relazioni di fiducia con i suoi partner. I fondi che accorda a nome della cooperazione allo sviluppo rappresentano mezzi considerevoli per i Paesi meno avanzati. La Svizzera partecipa anche agli sforzi internazionali contribuendo in modo costante a coordinare e ad armonizzare le attività internazionali dei singoli Paesi. Partecipa inoltre attivamente ai processi decisionali e prende impegni a lungo termine con organizzazioni multilaterali (Banca mondiale, PNUD oppure UNICEF). Grazie al suo impegno, la cooperazione svizzera contribuisce al consolidamento del sistema multilaterale permettendogli di assumere i compiti normativi ed operativi e di sostenere gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo.

L'esperienza in fatto di cooperazione allo sviluppo, i vantaggi comparativi e il fatto di essere un Paese che non ha conosciuto l'espansione coloniale, fanno della Svizzera un partner molto apprezzato e le sue attività in favore dello sviluppo godono di un ampio riconoscimento internazionale. Il Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE, al termine dell'ultima analisi sulla cooperazione svizzera allo sviluppo svolta nel 2000, assegna ottimi voti alla Svizzera notando il largo appoggio di cui gode questa cooperazione in seno alla popolazione, la trasparenza delle informazioni diffuse nel Paese, il posto preminente accordato ai Paesi più poveri e gli sforzi particolari della Svizzera ed il suo ruolo di pioniere nel settore dello sdebitamento. Altri punti a favore: il CAS menziona l'esistenza di crediti di programma che per-

mettono di pianificare le attività a medio termine, l'attuazione della cooperazione in base a programmi pluriennali e la delega di determinati compiti a strutture create in loco (uffici di cooperazione) che impiegano anche personale locale.

Tra gli aspetti da perfezionare, il rapporto di valutazione del CAS nota che la Svizzera dovrebbe orientare l'aiuto più contro la povertà e limitare il proprio intervento a determinati settori, far partecipare maggiormente i partner locali alla realizzazione dei progetti ed accrescere la coerenza politica delle proprie attività. Queste osservazioni riguardano in particolare la definizione di diverse politiche nei settori vicini alla problematica dello sviluppo, cioè quello della politica commerciale, della politica finanziaria e economica, ma anche della politica agricola, della ricerca e del mercato del lavoro, o ancora le politiche migratorie e nei confronti dei rifugiati. Il volume dell'aiuto svizzero suscita commenti critici. Tanto il CAS quanto l'FMI raccomandano di aumentare le spese consacrate alla cooperazione allo sviluppo.

La politica svizzera dello sviluppo è famosa per la stabilità e la qualità dell'offerta. L'evoluzione del contesto internazionale tuttavia la pone di fronte a sfide di ampia portata determinate dal fabbisogno crescente di mezzi degli organi multilaterali e l'aumento del numero di istituti e di reti internazionali. Tale evoluzione solleva un'altra problematica cruciale: come accrescere ancora le sinergie tra attività multilaterali e bilaterali in seno alla cooperazione svizzera allo sviluppo affinché la nostra esperienza approfitti al massimo degli sforzi su scala internazionale? Pur sfruttando i nostri vantaggi comparativi e le nostre esperienze specifiche, dovremo continuare a precisare e a sviluppare le nostre attività in seno alle istituzioni multilaterali per poter apportar loro un contributo proprio malgrado la limitatezza dei nostri mezzi. Inoltre, in maniera più generale, la Svizzera dovrà affermarsi maggiormente all'interno della comunità internazionale. Infatti, il dialogo internazionale è diventato una gara di credibilità seguita da un pubblico mondiale che osserva molto attentamente gli attori sul palcoscenico politico.

### **4.3 Sfide centrali della politica dello sviluppo svizzera**

#### **4.3.1 Finanziamento ed efficacia della cooperazione allo sviluppo svizzera: obiettivi del Consiglio federale**

È estremamente difficile quantificare i fondi necessari a far fronte alle sfide poste dalla cooperazione allo sviluppo. I fabbisogni infatti hanno dimensioni enormi se si intende instaurare uno sviluppo sostenibile, ridurre sensibilmente la povertà ed aumentare gli investimenti esteri. Secondo le stime della Banca Mondiale, sarebbe necessario aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo di 40 o 60 miliardi di dollari per poter ridurre alla metà, fino al 2015, il numero di persone che vivono nella povertà assoluta. Un tale aumento equivale quasi ad un raddoppio dell'aiuto pubblico allo sviluppo a livello planetario.

In occasione della Conferenza sul finanziamento allo sviluppo tenutasi a Monterrey (in Messico) nel marzo 2002, il Consiglio federale ha avuto modo di presentare l'ottica svizzera per il finanziamento di uno sviluppo duraturo su scala mondiale. Nel Rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale si era già posto come obiettivo, al fine di contribuire ad una ripartizione internazionale dei compiti, accrescere l'aiuto pubblico svizzero allo sviluppo per elevarlo allo 0,4 per cento del

prodotto interno lordo entro il 2010. Il Consiglio federale fornisce informazioni chiare sul perseguimento di questo obiettivo durante tutta la durata del credito, cioè dal 2004 al 2007, e nel periodo seguente. Inoltre intende presentare i progetti finanziari che permettono di raggiungere questo obiettivo nel quadro delle decisioni annuali riguardanti il budget ed il piano finanziario, nonché nei crediti di programma destinati allo sviluppo (Est, aiuto umanitario, Sud).

Nel presente messaggio, il Consiglio federale chiede al Parlamento di accordare un nuovo credito di programma per la cooperazione allo sviluppo.

Questa domanda tiene conto del freno all'indebitamento e della strategia di risanamento delle finanze federali. La somma del credito chiesta si basa da una parte sulle sfide e sui rischi da cui dipendono i nostri interessi e fornisce alla Svizzera, dall'altra, i mezzi per seguire una cooperazione allo sviluppo prevedibile e pianificabile, imperniata sulla continuità, sulla stabilità e sulla qualità. Una tale cooperazione allo sviluppo, dotata di mezzi finanziari (ed organizzativi) adeguati, è d'altronde in grado di rispondere alle esigenze che i Paesi in via di sviluppo, come anche gli altri Paesi donatori, rivolgono a Stati prosperi come la Svizzera. Il Consiglio federale ritiene che nell'insieme l'impegno previsto sia ragionevole e che corrisponda alle capacità finanziarie della Confederazione. A livello internazionale, il credito previsto corrisponde alla volontà degli Stati di aumentare il loro aiuto pubblico allo sviluppo in un prossimo futuro. Il capitolo 6.5 fornisce informazioni più approfondite in merito.

Per alcune dozzine di Paesi e per innumerevoli persone, l'aiuto pubblico allo sviluppo rappresenta al momento il solo sostegno affidabile sul quale contare per risolvere le difficoltà attuali e future. Il Consiglio federale ritiene comunque che i Paesi partner debbano essere stimolati e sostenuti in maniera più coerente a mobilitare maggiori risorse a livello nazionale. A tal fine è necessario introdurre e rafforzare in più fasi i seguenti strumenti:

1. sistemi fiscali moderni incentrati sulla fiscalità diretta ed un ampliamento della base tributaria;
2. riforme del sistema finanziario destinate alla rilevazione più precisa dei capitali risparmiati;
3. politiche atte ad incoraggiare gli investimenti privati, nazionali ed esteri;
4. politiche commerciali in grado di favorire l'accesso ai mercati e di permettere un aumento delle parti di mercato;
5. misure di sdebitamento e di gestione dei debiti e
6. politiche finanziarie a effetto stabilizzante a livello nazionale.

A livello svizzero è altresì indispensabile mobilitare nuove risorse finanziarie, pubbliche o meno, per aiutare i Paesi in via di sviluppo e per finanziare i beni pubblici mondiali. La realizzazione di questo obiettivo necessita di una collaborazione profonda tra lo Stato, la società civile e l'economia: questa collaborazione deve basarsi su una definizione chiara ed una rivalorizzazione del ruolo dei diversi attori non governativi nella politica dello sviluppo.

Sul piano internazionale, il Consiglio federale partecipa al dibattito sulla concezione e l'introduzione di misure armonizzate per il prelievo di tasse dovute all'uso di beni pubblici (tassa sul diossido di carbonio, imposta sul traffico aereo).

Il dibattito sul volume dell'aiuto accordato è indissolubilmente legato alla questione della sua efficacia. Esistono varie stime sull'efficacia della cooperazione. Valutazioni critiche e analisi cupe sono possibili, esattamente come la presentazione di progetti e programmi di cooperazione avviati e conclusi con successo. In ogni caso i governi, gli osservatori e le organizzazioni coinvolte chiedono che l'efficacia della cooperazione sia dimostrata chiaramente: quali sono gli effetti? quale il bilancio delle attività? Gli Stati riuniti alla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo, tenutasi a Monterrey nel 2002, hanno cercato di farsi un'idea della situazione. Mentre determinati settori mostrano progressi regionali (educazione e sanità, per esempio), altri sono in ristagno.

Oggi tutti concordano nell'asserire che il riorientamento e la riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo negli anni Novanta sono stati sinonimo di un netto progresso. Grazie a questa evoluzione, gli Stati partner hanno ormai assunto un ruolo decisivo nella cooperazione e si parte dal principio che l'aiuto funziona nel modo migliore quando è inserito in un contesto nel quale si cerca di instaurare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché di portare avanti politiche economiche e sociali finanziariamente solide. Parallelamente, la comunità internazionale si sforza non solo di accrescere il volume dell'aiuto finanziario, ma anche l'efficacia del suo impegno a favore dello sviluppo. Ciò facendo cerca innanzi tutto di coordinare meglio le attività di diversi organismi nazionali di cooperazione e di istituti multilaterali, di accrescere la coerenza nelle molteplici relazioni tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo e di applicare strumenti adeguati per seguire e controllare l'uso dei mezzi messi a disposizione. Questi sforzi sono parte integrante, a volte già da anni, della politica svizzera di sviluppo e, come riconosce il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, ne sono elementi caratteristici. Il numero 6.3 fornisce informazioni dettagliate sulla garanzia della qualità ed il controllo dell'efficacia.

Un esame attento mostra dunque che il successo non dipende solo dall'ammontare dei fondi messi a disposizione, ma che l'efficacia dell'aiuto varia in funzione del contesto: come è concepito e attuato un programma, con quali partner e in che contesto politico economico. Nei settori che rivestono un'importanza strategica, un intervento ben mirato, svolto al momento opportuno e con i partner locali ed internazionali ben scelti potrà raggiungere un'efficacia nettamente superiore alla media.

#### **4.3.2 Ostacoli alla realizzazione degli obiettivi: cooperazione allo sviluppo e condizionalità politica**

Il fabbisogno finanziario per affrontare le sfide mondiali è enorme e la quota del contributo svizzero si aggira sul 2 per cento degli sforzi attuali dei Paesi donatori. Al contempo però il nostro contributo, se utilizzato adeguatamente, non rappresenta un atto di solidarietà, ma un contributo reale e diretto per migliorare la speranza di vita di innumerevoli persone.

Al contempo, la cooperazione dei Paesi industrializzati è confrontata sin dall'inizio con la questione delle condizioni che rendono un impegno opportuno anche in situazioni politicamente difficili. Negli ultimi anni, nella politica internazionale dello sviluppo si è discusso intensamente di come dovrebbero essere le condizioni nei Paesi partner per garantire nel modo migliore progressi in quest'ambito. Lentamente si è affermato il punto di vista che tenta di operare una distinzione tra i fornitori di

prestazioni buoni e quelli cattivi (o partner difficili). In passato la comunità internazionale in effetti ha avuto la tendenza a preferire i Paesi che si mostravano pronti a cooperare. Questa tendenza spesso era fondata sulle idee ed i principi dei Paesi donatori o delle istituzioni internazionali, quali la Banca mondiale.

Oggi ci troviamo di fronte ad una larga adesione al principio che la costituzione di un quadro adeguato in vista di uno sviluppo duraturo riguarda in primo luogo la responsabilità dei Paesi partner. Questi devono in particolare rimediare alle diverse manifestazioni di cattiva governance: corruzione, eccessive spese militari, politica economica che impedisce la crescita e violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ritenuti fattori che minacciano alla base le opportunità per uno sviluppo sostenibile e i risultati di una cooperazione. Lo stesso vale anche per determinati sviluppi regionali e internazionali che non possono essere influenzati, o quasi, da singoli Paesi: certe conseguenze dello sviluppo economico mondiale, scontri bellici o cambiamenti ambientali in ambito transnazionale. Invece sussistono divergenze su come comportarsi con i Paesi che non mostrano sufficiente disponibilità al dialogo o che per mancanza di salde strutture centrali (a volte a causa della privatizzazione della violenza) non sono più in grado di affrontare un dialogo internazionale.

Anche la Svizzera è confrontata al problema dei presupposti per una cooperazione allo sviluppo efficace, in particolare quando il successo degli sforzi elvetici è minacciato da un'aggressione militare, da gravi violazioni dei diritti dell'uomo o da una governance inadeguata nel Paese partner.

In alcuni casi, vari motivi parlano a favore di una cooperazione, anche se con partner difficili. Cessarla ci priverebbe di ogni possibilità di influenzare positivamente la situazione, tanto nel quadro dei bilaterali quanto in collaborazione con alti Paesi donatori. Ritirarsi dalla cooperazione condannerebbe doppiamente alcuni gruppi di destinatari (non governativi) cui si rivolge l'appoggio svizzero (e che partecipano attivamente e positivamente ai cambiamenti): questi ultimi non verrebbero solo privati dell'appoggio della Svizzera, ma subirebbero in misura ancora maggiore una situazione sfavorevole.

In casi di questo genere, la politica del Consiglio federale consiste nel riformulare e adeguare le misure di cooperazione, ad esempio accordando un appoggio specifico agli attori che si sforzano di ristabilire una situazione favorevole e riducendo l'appoggio destinato al governo o a determinati programmi. Se necessario, è possibile riesaminare gli strumenti per evitare che i mezzi concessi siano deviati dallo scopo prefisso (cioè rinunciare ad es. agli aiuti budgetari, agli aiuti alla bilancia dei pagamenti o a crediti globali accordati al governo). Tuttavia non sarebbe indicato sviare mezzi finanziari di Paesi che presentano condizioni stabili e con i quali esiste una buona collaborazione a favore di Paesi che lottano contro condizioni difficili.

Dal punto di vista della politica esterna in generale, è indicato anche esaminare le possibili opzioni al fine di preservare gli interessi svizzeri e il proseguimento di un ideale di solidarietà tenendo conto delle particolarità di ogni situazione e del principio della proporzionalità. In questo contesto, il Consiglio federale ritiene indispensabile non perdere di vista la totalità delle relazioni e degli interessi, l'atmosfera generale delle relazioni bilaterali, la cooperazione economica, l'efficacia ed il successo della cooperazione allo sviluppo, ecc., e di evitare di accordare troppo peso ad alcune questioni settoriali in rapporto ad altri ambiti politici.

Tale approccio flessibile risulta in particolare da considerazioni giuridiche e da una valutazione del margine di manovra di cui dispone la Svizzera nella sua politica estera. In realtà in questi ultimi anni si è constatato che in fin dei conti non è possibile applicare uniformemente determinati principi o strumenti (ad es. le «clausole di condizionalità» nei trattati internazionali), soprattutto perché l'equilibrio delle forze varia da un negoziato all'altro. In effetti, i Paesi maggiori dispongono di mezzi molto diversi da quelli dei Paesi minori per reagire a eventuali richieste della Svizzera: è dunque necessario trovare soluzioni diverse. Al contrario, la situazione non è sempre la stessa per la Svizzera, poiché l'interesse a cooperare a volte può essere più importante e cruciale di quello dello Stato con cui tratta. Tuttavia, non trattare nello stesso modo i Paesi partner, ad esempio per quel che riguarda la condizionalità, renderebbe imprevedibile la politica svizzera e nuocere all'immagine internazionale del nostro Paese. Le Nazioni piccole e povere rischierebbero di considerarci come un Paese con posizioni ideologiche inflessibili, mentre quelle grandi giudicherebbero questa politica poco credibile ed esagerata di fronte alle possibilità reali di cui dispone la Svizzera. In fin dei conti una siffatta politica comprometterebbe la reputazione elvetica in generale e quella della sua politica dello sviluppo in particolare, famosa per l'affidabilità, la solidarietà e la qualità.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio federale affronta le relazioni con i Paesi partner difficili cercando di trovare soluzioni per mezzo del dialogo, adeguate alle singole situazioni. Per ottenere la più alta efficacia tenendo conto delle reali capacità d'influenza della politica estera svizzera, il Consiglio federale ritiene di poter condurre solo una politica dello sviluppo autonoma e fondata sul dialogo, evitando di ricorrere a norme unilaterali riguardanti la condizionalità politica. Grazie anche agli aiuti aumentati fino a raggiungere lo 0,4 per cento del suo prodotto interno lordo, la Svizzera può apportare un contributo convincente agli sforzi internazionali. La sua volontà si riflette nel lavoro in loco i cui punti forti sono un approccio fondato sul partenariato e sulla cooperazione con la base, su progetti incentrati sulle esigenze dirette, su un impegno a favore di una buona governance, su un appoggio alle minoranze e sulla promozione della loro integrazione nella società, sulla creazione di posti di lavoro, soprattutto per i giovani. Le caratteristiche della cooperazione svizzera allo sviluppo corrispondono in larga misura alle riflessioni della comunità internazionale sulla capacità della politica dello sviluppo di migliorare la sicurezza.

### **4.3.3 I flussi migratori internazionali: una vera sfida per la cooperazione allo sviluppo**

I dati statistici disponibili sul volume mondiale dei flussi migratori non sono sempre affidabili. Secondo la Divisione Popolazione delle Nazioni Unite, 100 milioni di persone vivono attualmente al di fuori del proprio Paese d'origine. Tra loro, 19,8 milioni si trovavano, a gennaio 2002, sotto la protezione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR; contro i 21,8 milioni del 2001). Erano ripartiti come segue: 44,6 per cento in Asia, 24,5 per cento in Europa, 21,1 per cento in Africa e 5,5 per cento nell'America del Nord. Il numero di persone profughe all'interno del proprio Paese sembra aggirarsi tra i 20 e i 25 milioni. Secondo l'HCR, il numero dei richiedenti l'asilo su scala mondiale è leggermente diminuito passando da 1,09 (nel 2000) a 0,92 milioni. D'altronde, il Dipartimento degli esteri

statunitense stima che il totale delle vittime della tratta di esseri umani si aggira ogni anno tra i 700 000 ed i 4 milioni di persone, in maggioranza donne e bambini.

Fintanto che il divario tra ricchi e poveri all'interno di uno stesso Paese, ma soprattutto tra Paesi diversi, continuerà ad ingrandirsi, bisognerà aspettarsi una crescita dei flussi migratori, per la semplice ragione che le persone senza speranza di costruirsi un'esistenza nel proprio Paese cercheranno di farlo altrove. L'esplosione della mobilità (mezzi di trasporto più rapidi, più sicuri e soprattutto meno cari), componente caratteristica degli ultimi anni, ha tuttavia contribuito a fare della migrazione un elemento essenziale della concezione di vita. Gli esperti ritengono che la migrazione, sia essa volontaria, forzata o dovuta alla miseria, può riguardare fino al 10 per cento circa della popolazione mondiale, cioè 600 milioni di esseri umani. Questa proporzione corrisponde quasi esattamente alla percentuale media di Svizzeri che già oggi vivono all'estero.

Per ragioni demografiche ed economiche, i Paesi industrializzati dell'Europa, Svizzera inclusa, dipendono oggi dall'immigrazione, anche se la maggioranza di loro non si considera come Paese d'immigrazione. In realtà, senza gli stranieri, queste popolazioni registrerebbero una crescita negativa. Ma negli ultimi anni, la maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale hanno promulgato disposizioni più severe in merito. La pressione migratoria, in particolare quella derivante da Paesi non europei, non è assolutamente diminuita e la migrazione incontrollata, e il conseguente lavoro dei passatori, ha registrato una crescita costante. Tale tendenza non ha risparmiato la Svizzera che però vuole ammettere solo personale qualificato quando si tratta di Paesi al di fuori dell'UE e dell'AELS.

La migrazione incontrollata è diventata un problema a livello mondiale: misure prese singolarmente dai vari governi non possono risolverlo. Alcune iniziative lanciate nell'ambito della comunità internazionale tentano di trovare soluzioni comuni, almeno su scala regionale (nel Nord dell'America latina, nell'Africa australe o nell'Asia centrale, ad es.). L'Unione europea può essere citata come esempio al riguardo poiché con la firma del Trattato di Amsterdam nel 1999 si è posta come obiettivo l'elaborazione di una politica migratoria comune con la creazione di un vasto spazio comunitario fondato sulla libertà, la sicurezza ed il diritto. Lanciando l'iniziativa di Berna, la Svizzera da parte sua cerca di stabilire un dialogo internazionale che dovrebbe portare all'adozione di principi di base che permettano di gestire la migrazione incontrollata.

Comunque, saranno necessarie sinergie più vaste per risolvere i problemi della politica migratoria, mentre il dibattito sui rapporti tra migrazione e cooperazione allo sviluppo diventa sempre più attuali.

Il contributo principale della cooperazione allo sviluppo alla soluzione del problema dei flussi migratori è combattere a lungo termine le cause della migrazione forzata o necessaria (soprattutto a causa della povertà) esercitando al contempo un effetto preventivo generale. Migliorare l'accesso ad un posto di lavoro, alla formazione ed alla sanità, all'acqua potabile, alla possibilità di partecipare senza ostacoli all'attività politica contribuisce, nella stessa misura di una gestione sostenibile delle risorse a disposizione, a diminuire l'interesse all'emigrazione per un gran numero di persone. La cooperazione allo sviluppo contribuisce a migliorare la sicurezza umana nel senso più ampio del termine perché i suoi ambiti di azione principali includono anche la promozione dello Stato di diritto, della democratizzazione, della buona

gestione degli affari pubblici (ad es. lotta contro la corruzione) e del rispetto dei diritti dell'uomo. La prevenzione dei conflitti, la cui importanza è notevolmente accresciuta, e lo sviluppo della pace nel quadro di una politica coerente riducono il rischio di una migrazione forzata. Inoltre, fornendo un aiuto immediato per alleviare la miseria e la sofferenza, l'aiuto umanitario contribuisce da parte sua a impedire la migrazione secondaria, cioè la fuga oltre i Paesi limitrofi o le regioni più sicure del Paese in questione. In più facilita il rimpatrio e la reintegrazione dei rifugiati.

Si può considerare che l'effetto preventivo generale della cooperazione allo sviluppo sull'evoluzione della migrazione è oggi ben conosciuto. Da qualche anno si pone ciononostante una domanda ricorrente: non sarebbe possibile ridurre il flusso migratorio in direzione della Svizzera soprattutto quello della migrazione incontrollata concentrando maggiormente la nostra cooperazione allo sviluppo sui principali Paesi d'origine degli emigranti? La formulazione non tiene conto del fatto che la nostra cooperazione può forse ridurre a lungo termine e in modo generale l'emigrazione dai Paesi con i quali cooperiamo, ma non è in grado di diminuire, o addirittura frenare, in maniera mirata e a breve termine, il flusso migratorio che arriva in Svizzera. In generale la questione parte da una sopravvalutazione delle possibilità di un Paese piccolo (con un modesto contributo finanziario allo sviluppo) di agire singolarmente mentre il problema della migrazione è estremamente complesso e di portata mondiale. Solo gli sforzi comuni della comunità internazionale possono ridurre in maniera efficace la migrazione dovuta alla spinta del bisogno. Questi sforzi non devono concentrarsi su un unico Paese, ma al contrario inglobare regioni intere: in caso contrario la pressione migratoria non farà altro che spostarsi altrove. Il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale costituisce attualmente l'esempio migliore di questo tipo di sforzo. La Svizzera è un membro attivo di questo Patto ed una gran parte dei Paesi su cui quest'ultimo si concentra fa parte del gruppo principale nella cooperazione della Svizzera con l'Est (la Bosnia-Erzegovina, il Cossovo, la Serbia e il Montenegro, l'Albania, la Macedonia, la Romania, la Bulgaria).

Durante gli ultimi sei anni, la Svizzera ha potuto collaborare strettamente per quel che riguarda la politica migratoria e di sviluppo nel settore dell'aiuto al rimpatrio, da una parte per persone che hanno bisogno di protezione e dall'altra per i richiedenti l'asilo respinti che tornano indietro volontariamente. D'altronde la Svizzera ha assunto un ruolo di pioniere in quest'ambito lanciando programmi per il rientro e la reintegrazione di persone da proteggere in Bosnia-Erzegovina (10 000 rimpatri) ed in Cossovo (32 500 rientri volontari) prima, e più recentemente nella Repubblica federale di Jugoslavia (attualmente Serbia e Montenegro) ed in Macedonia. Mentre l'UFR assume la direzione generale ed il finanziamento di questi programmi, la DSC si occupa della preparazione dei progetti di aiuto e della loro realizzazione in loco. La collaborazione dei vari uffici e delle direzioni ed i contatti con l'Organizzazione mondiale per la migrazione viene garantita dal gruppo direttivo interdepartimentale per l'aiuto al rimpatrio. L'UFR dispone di un credito previsto espressamente per finanziare i programmi di aiuto al rimpatrio.

I programmi destinati ad incitare i richiedenti l'asilo respinti in provenienza soprattutto dall'Africa, dal Medio Oriente e dall'Asia sudorientale a ritornare volontariamente in patria hanno incontrato un'eco minore. Da una parte l'arrivo di questi richiedenti l'asilo in Svizzera non è stato così massiccio e rapido come quello dei rifugiati a causa della violenza provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e dal Cossovo.

Al contrario, sono venuti in Svizzera singolarmente o in piccoli gruppi su un lungo lasso di tempo. Alcuni di loro risiedono da anni in Svizzera e intendono stabilirvisi, contrariamente a quanto succede per i rifugiati a causa della violenza. D'altronde l'esperienza dimostra che è necessario prevedere la possibilità di un rimpatrio forzato se si vuole assicurare il successo ad un programma di aiuto al rientro.

Il diritto internazionale prevede per il Paese d'origine l'obbligo di riammettere i cittadini che non hanno ottenuto il permesso di soggiorno nel Paese in cui si erano rifugiati. Questo obbligo è uno degli elementi che dovranno essere esaminati nel quadro dei rapporti tra gli Stati. Non si dimostra né realista né costruttivo il principio di voler vincolare la cooperazione ai problemi di questo settore e sospenderla o interromperla se i Paesi partner non cooperano in maniera adeguata o rifiutano del tutto la cooperazione. I Paesi prioritari in questo ambito spesso non sono i Paesi dai quali ha origine il flusso migratorio. Inoltre, i contributi della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo sono modesti a livello internazionale e non avrebbero peso sufficiente per contribuire in maniera concreta a modificare l'atteggiamento dei Paesi prioritari interessati nei confronti della questione della riammissione. D'altra parte è necessario tener presente che una rottura della cooperazione allo sviluppo può condurre ad un serio deterioramento delle relazioni bilaterali e avere ripercussioni sulla cooperazione nell'ambito della migrazione. In tal caso, il fatto di vincolare la cooperazione allo sviluppo a condizioni non avrebbe l'effetto auspicato. Per ragioni di politica estera, imporre condizioni non presenterebbe alcun vantaggio. Misure di questo genere colpirebbero le fasce povere della popolazione, quelle che l'aiuto allo sviluppo vuole invece raggiungere, e non l'autorità che rifiuta la riammissione ai propri cittadini.

I Paesi da cui proviene la maggior parte dei richiedenti l'asilo sono presumibilmente essi stessi Paesi di transito o di destinazione dei flussi migratori e in quanto tali devono affrontare anch'essi il problema in tutta la sua complessità. In più, però, sono loro e non i Paesi industrializzati, a sopportarne il peso principale. La soluzione, per questi Paesi, è rappresentata da un partenariato nella politica migratoria, fondato su un reale equilibrio degli interessi tra le parti coinvolte. La cooperazione allo sviluppo può contribuire a concludere partenariati di questo tipo soprattutto con i Paesi prioritari ricorrendo alla vasta rete di contatti a sua disposizione, al suo know-how ed alla pluriennale esperienza. Evidentemente è necessario essere pazienti prima di poter conquistare la fiducia necessaria nel settore. E non sarebbe opportuno investire risorse destinate in genere allo sviluppo per costituire questo genere di partenariato poiché ci si priverebbe dei mezzi per raggiungere lo scopo precipuo della cooperazione allo sviluppo, la lotta alla povertà, la causa principale delle migrazioni dovute a motivi professionali.

Il dibattito che approfondisce le relazioni tra migrazione e sviluppo su scala internazionale è relativamente recente. Per questa ragione non sono ancora chiari le potenzialità ed i limiti di queste relazioni e bisognerà investire in creatività per sfruttare tutte le possibili sinergie tra i due settori e mostrare una certa disponibilità al rischio al fine di esplorare nuove soluzioni. Il Consiglio federale, cercando di utilizzare nel modo migliore tutti gli strumenti di cui dispone, si premurerà di rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale pubblico e di mantenere viva la tradizione umanitaria della Svizzera.

#### 4.3.4

### Interazione con altri settori politici: ostacoli sul cammino verso una politica coerente dello sviluppo

La densità delle relazioni bilaterali e della rete di attori statali e non governativi si spiega soprattutto con le numerose interazioni esistenti tra la cooperazione allo sviluppo e altri settori politici. Poiché molti problemi hanno assunto una portata mondiale, le loro soluzioni necessitano di un buon coordinamento tra tutti gli attori. La coerenza in politica è dunque diventata una delle condizioni allo sviluppo durevole. Questa coerenza deve essere garantita non solo nelle strutture internazionali già menzionate, ma anche in quelle nazionali, dove prende la forma di un incarico permanente. Inoltre suscita innumerevoli questioni sulla cooperazione, ad esempio sulla ripartizione dei compiti e sull'ideazione degli strumenti.

Il bisogno di coerenza suscita anche interrogativi sugli scopi perseguiti: gli obiettivi sono identici, complementari o divergenti? Più è difficile conciliare i diversi obiettivi, maggiore sarà il numero di decisioni politiche da prendere. Vari conflitti di interesse, che metteremo in evidenza qui di seguito, rivestono un'importanza particolare per la politica dello sviluppo.

*Quale politica fiscale e finanziaria deve applicare la Svizzera di fronte alla corruzione ed alla fuga dei capitali dei Paesi in via di sviluppo?*

Il finanziamento dello sviluppo è garantito principalmente da fondi nazionali. Di conseguenza, per mobilitare le risorse interne, aumentare la produttività, arginare la fuga di capitali, incoraggiare il settore privato e attirare gli investimenti dall'estero e l'aiuto internazionale utilizzandoli a ragion veduta è necessario creare condizioni generali adeguate. È un compito che incombe ai Paesi in via di sviluppo, ma la comunità internazionale ha il dovere di appoggiarli nei loro sforzi. La corruzione e la fuga di capitali costituiscono anch'essi una causa importante della povertà nei Paesi del Sud. Le piazze finanziarie svolgono un ruolo determinante nella funzione di luoghi di rifugio dei capitali che provengono dal mondo intero. Senza fuga di capitali, la crisi dell'indebitamento non avrebbe raggiunto le dimensioni odierne. Le cause di questa situazione sono da ricercarsi nelle relazioni economiche internazionali e nella condizione politica ed economica sfavorevole caratteristica di determinati Paesi del Sud. Secondo le stime, i capitali in fuga oscillano tra gli 800 e i 1000 miliardi di franchi. Vale a dire che circa la metà dei debiti dei Paesi in via di sviluppo si trovano su conti privati esteri.

*Quali abitudini di produzione e consumo possono ancora essere accettati in Svizzera di fronte alla crescente distruzione delle risorse naturali nel mondo?*

L'ambiente fa parte del processo globale di sviluppo. Comprende le relazioni e interazioni tra uomo e risorse naturali. L'ambiente è considerato una riserva, un ciclo di sistemi e di risorse viventi e non viventi, rinnovabili e non rinnovabili, da cui dipende il benessere dell'umanità. Per quel che riguarda lo spreco di risorse naturali, la Svizzera, con la sua politica (nel contesto svizzero) ha potuto frenare in parte la tendenza ad aumentare continuamente i consumi, tuttavia non è riuscita a

interromperla, e men che meno a invertirla. Resta ancora molto da fare, in particolare per quel che riguarda le emissioni inquinanti e l'evoluzione del clima, la biodiversità, lo sfruttamento del terreno, le sostanze tossiche ed i rifiuti, in particolare quelli nucleari.

*In che misura è possibile accettare una libertà industriale illimitata nel commercio dei medicinali? Esistono alternative? Quale ruolo assume la protezione dei brevetti in questo contesto?*

Tutti conoscono la situazione catastrofica dei Paesi del Sud, in particolare di quelli africani, e i problemi causati dall'Aids, dalla malaria e dalla tubercolosi. In questi ultimi anni la situazione è drasticamente peggiorata e anche altre malattie continuano a mietere vittime, come la malattia del sonno, quasi sparita negli anni Settanta, ma tornata con vigore. Come per altre malattie tipiche dei Paesi del Sud, la ricerca per produrre farmaci efficaci meno dannosi a prezzi accessibili è stata praticamente congelata. Le caratteristiche del mercato dei farmaci in parte sono da collegare a questa catastrofe umanitaria: la ricerca e la produzione sono concentrate sulle malattie dei Paesi industrializzati, perché più redditizie; la politica dei prezzi e la proprietà intellettuale vengono posti in primo piano.

*Quali sono le condizioni di lavoro che le filiali di un'azienda svizzera con sede nei Paesi in via di sviluppo devono rispettare?*

Norme lavorative fondamentali riconosciute a livello internazionale sono state integrate nelle Direttive dell'OCSE riguardanti le multinazionali: si applicano agli investitori la cui sede si trova in Svizzera ed alle loro filiali sparse in tutto il mondo, anche nei Paesi in via di sviluppo. Di comune accordo con l'OMC, con la UNCTAD, con la Banca mondiale, con l'FMI ed l'OCSE, l'UIL ha formulato un piano di azione a favore di condizioni di lavoro dignitose, che collega i diritti dei lavoratori ed il dialogo sociale alle politiche occupazionali ed alla protezione sociale. L'eliminazione delle forme più gravi del lavoro minorile presuppone, nel contesto della collaborazione allo sviluppo, sforzi a favore di strategie politiche in grado di garantire ai bambini l'accesso illimitato alla formazione di base ed ai genitori un reddito sufficiente affinché le famiglie possano vivere senza il contributo supplementare dei bambini.

*Come e su che base giudichiamo la gestione degli affari pubblici di altri Stati e valutiamo il peso degli interessi svizzeri?*

La maggiore promozione e protezione dei diritti dell'uomo fanno oggi parte degli obiettivi comunemente riconosciuti della cooperazione allo sviluppo. Il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce una condizione perché un Paese possa svilupparsi realmente. Grazie a questi diritti, ad esempio, la società civile ed i gruppi di popolazione svantaggiati possono dar voce alle proprie esigenze e far valere i propri interessi. Il governo svizzero ha dichiarato prioritaria la lotta contro la povertà e incoraggia la

democrazia ed il rispetto dei diritti dell'uomo. Le misure destinate a rimediare ad una gestione deficitaria degli affari pubblici, ad una mancanza di trasparenza ed alla corruzione nei Paesi partner possono tuttavia risvegliare suscettibilità politiche o scontrarsi con interessi commerciali o di politica estera.

Potremmo proseguire l'elenco senza termine. Tuttavia, il denominatore comune dei differenti settori e delle questioni che li riguardano è che le risposte sono lungi dall'essere semplici. Parallelamente, i vincoli esistenti tra la cooperazione allo sviluppo nel senso stretto del termine e le questioni che rientrano in altri ambiti politici dimostrano che la cooperazione non potrà raggiungere i propri obiettivi se non coordinando le attività con quelle degli altri settori politici. Questa conclusione concorda con i risultati dei profondi dibattiti condotti in tutti i Paesi donatori nel quadro del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE. I successi ottenuti nella lotta alla povertà non dipendono solo dall'azione prevista nel settore della cooperazione allo sviluppo, ma anche dalla coerenza delle decisioni prese in tutta una serie di campi che direttamente o indirettamente influiscono sulla politica elvetica dello sviluppo, in particolare sul settore delle finanze, dell'agricoltura, dell'ambiente, dei flussi migratori, della sanità, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), della corruzione e della prevenzione dei conflitti. La coerenza tra le varie strategie politiche presuppone un'armonizzazione tra differenti ambiti politici che deve essere sostenuta da una ferma determinazione e da stimoli da parte delle autorità competenti.

Come constata il Consiglio federale nel Rapporto sulla politica estera 2000, un'attuazione coerente della politica estera deve rispondere a esigenze elevate. Ad esempio, è importante evitare che l'aumento del numero di attori non ostacoli l'efficacia e la credibilità della politica svizzera dello sviluppo. In base al mandato affidatole, cioè coordinare le attività e controllare la coerenza, la politica dello sviluppo assume un ruolo determinante come argomento comune alla politica estera.

In un prossimo futuro l'importanza del coordinamento e della coerenza aumenterà nella politica svizzera dello sviluppo, come è già avvenuto in altri Paesi. Da un po' di tempo, alcune organizzazioni internazionali quali il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) e la Banca mondiale, ma anche alcuni Paesi donatori, si chiedono come produrre, proteggere, finanziare e distribuire su scala mondiale determinati beni, chiamati beni pubblici mondiali, la cui produzione e il cui finanziamento sono completamente indipendenti dai meccanismi che reggono il mercati mondiali.

Dal dibattito incentrato sui beni pubblici mondiali emerge in maniera sempre più chiara che nella maggior parte dei casi non sarà possibile raggiungere gli obiettivi dello sviluppo o creare condizioni necessarie allo stesso se non si elaborano contemporaneamente soluzioni nel quadro di una politica strutturale mondiale. Sulla scia della mondializzazione, solo una cooperazione internazionale estesa permetterà di produrre un numero crescente di beni pubblici in grado di risolvere alcuni problemi mondiali. In tale contesto, il termine beni pubblici comuni o mondiali indica elementi quali il clima, la biodiversità, la pace, la stabilità dei mercati, l'integrazione commerciale, il sapere, la salute ed altri. Sono definiti come beni di cui tutti i Paesi, tutti gli abitanti della terra e tutte le generazioni traggono profitto. La disponibilità di questi beni è di importanza vitale quando si tratta di creare le condizioni necessarie allo sviluppo, alla lotta contro la povertà, alla giustizia ed al benessere nel mondo. Creare o conservare beni pubblici mondiali va al di là dell'accezione più stretta di

cooperazione allo sviluppo, benché vi contribuisca, ad esempio nel quadro di reti o di iniziative già realizzate (fondi per l'ambiente nel mondo (GEF); CGIAR, gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale; convenzioni sull'ambiente o partenariato per un know-how mondiale). In un significato più largo, la comunità internazionale deve prendere tutte le misure possibili al fine di garantire la disponibilità di questi beni. Ciò implica che crea condizioni ed un quadro favorevoli alla cooperazione allo sviluppo, che da parte sua deve garantire che altri attori apportino il loro contributo alla creazione di tali beni, ad esempio svolgendo attività complementari che riguardano la politica estera. Inoltre, la politica dello sviluppo e la cooperazione devono garantire che i Paesi in via di sviluppo possano realmente beneficiare dei beni messi a disposizione.

Di fronte agli obiettivi della politica estera ed alla distribuzione dei compiti e dei mezzi finanziari in seno all'amministrazione federale, decise decine di anni fa, il dibattito sui beni pubblici mondiali riveste un'importanza notevole per la politica estera e la politica dello sviluppo del nostro Paese. A medio termine sarà necessario decidere se è auspicabile, dal punto di vista della coerenza e dell'efficacia, diversificare i compiti che riguardano i beni pubblici mondiali. Quindi bisognerà determinare i beni o le questioni che continueranno a far parte integrante della politica dello sviluppo e che potranno beneficiare del relativo finanziamento. Il Consiglio federale già oggi ritiene che, anche se l'aiuto pubblico allo sviluppo cresce fino a raggiungere lo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo entro il 2010, la politica dello sviluppo ed i mezzi a sua disposizione non saranno sufficienti a rispondere alle crescenti esigenze che le sfide mondiali impongono agli Stati. Il Consiglio federale avrà cura di approfondire questa riflessione in un rapporto di risposta ad un postulato.

## **4.4 I principali operatori della cooperazione allo sviluppo svizzera**

### **4.4.1 Operatori, competenze e cooperazione in seno alla Confederazione**

Il mandato generale assegnato alla politica di sviluppo è stato presentato nel numero 3.1. Nel presente capitolo ci soffermiamo invece sul programma d'attività dei prossimi anni.

L'impostazione e l'attuazione della politica svizzera di sviluppo competono essenzialmente alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), al Segretariato di stato dell'economia (Seco) e – nell'ambito della politica ambientale multilaterale – all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF). Il Parlamento viene coinvolto dal Consiglio federale tramite messaggi separati relativi ai diversi settori d'attività. L'impostazione generale della cooperazione allo sviluppo viene decisa in comune dalla DSC, dal Seco e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF). La DSC coordina sia l'attività di concetto che quella operativa.

Il Seco è il partner più importante della DSC all'interno della Confederazione. I compiti vengono suddivisi come segue:

- la DSC si occupa della cooperazione tecnica bilaterale e dell'aiuto finanziario. A seconda dei casi il Seco partecipa a queste attività e può anche essere chiamato a gestirle;

- il Seco si occupa delle misure di politica commerciale e di promuovere l'impiego di risorse private nella cooperazione allo sviluppo<sup>2</sup>;
- gli aiuti finanziari multilaterali vengono gestiti in comune sotto il coordinamento della DSC che si occupa anche della gestione dei crediti quadro<sup>3</sup>. I due servizi collaborano anche nella trattazione delle questioni internazionali relative alla politica di sviluppo;
- le misure nuove o miste vengono gestite, a seconda dei casi, da uno dei due servizi, ma talvolta anche da altri servizi specializzati.

Nell'ambito della politica ambientale internazionale la DSC collabora con l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio UFAFP e si occupa in particolare delle azioni bilaterali e multilaterali<sup>4</sup>, dei contributi ai programmi coordinati a livello internazionale e incentrati su determinate regioni e delle misure che incentivano la partecipazione dei Paesi in sviluppo alle conferenze e alle trattative internazionali. All'UFAFP competono invece le trattative sugli accordi multilaterali in materia ambientale, la rappresentanza della Svizzera nelle organizzazioni ambientali multilaterali, lo stanziamento di contributi destinati ai fondi multilaterali (nell'ambito delle convenzioni dell'ONU in materia ambientale) e del Fondo mondiale dell'ambiente della Banca mondiale<sup>5</sup>.

L'aiuto umanitario e la cooperazione con i Paesi dell'Est sono settori d'attività strettamente connessi con la cooperazione allo sviluppo su cui il Parlamento è chiamato a decidere in base a messaggi separati<sup>6</sup>. Il 23 ottobre 2002 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un progetto di legge e una proposta di credito quadro per il promovimento civile della pace e il rafforzamento dei diritti umani. Il progetto di legge e le misure previste completano le disposizioni e le attività della DSC; rimangono quindi riservate le misure previste dalla legge sull'aiuto allo sviluppo. Per evitare doppioni fra politica di sviluppo e promozione civile della pace, il Consiglio federale ha rinunciato ad elaborare una politica della pace disciplinata da specifiche norme giuridiche.

<sup>2</sup> Cfr. messaggio del 20 novembre 2002 concernente la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (FF **2003** 149).

<sup>3</sup> Cfr. in particolare il messaggio del 31 maggio 1995 concernente la partecipazione della Svizzera alle banche regionali di sviluppo e all'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (FF **1995** III 989) e il messaggio del 15 maggio 1991 concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (FF **1991** II 949).

<sup>4</sup> Queste azioni comprendono ad esempio i cofinanziamenti garantiti in collaborazione con organizzazioni internazionali.

<sup>5</sup> Attraverso il messaggio del 6 novembre 2002 concernente un credito quadro per l'ambiente globale e una modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente (FF **2002** 7042), il Consiglio federale ha incaricato il Parlamento di elaborare, per ragioni formali, una base legale supplementare per i contributi finanziari accordati nell'ambito della politica internazionale di protezione dell'ambiente. Questa base legale però non modificherà le competenze della DSC e dell'UFAFP.

<sup>6</sup> Cfr. in particolare:

(a) messaggio del 14 novembre 2001 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (FF **2002** 1997);

(b) messaggio del 19 agosto 1998 sul proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa orientale e la CSI (FF **1998** 3941) come pure il messaggio complementare del 14 novembre 2001 sull'aumento e la proroga del credito quadro III per la cooperazione con l'Europa orientale (FF **2002** 1657).

Nel corso degli anni Novanta la progressiva apertura della politica estera svizzera e la crescente internazionalizzazione di numerose tematiche politiche hanno condotto la politica estera e la politica di sviluppo a occuparsi di nuove problematiche, incrementando anche il numero di operatori coinvolti all'interno dell'amministrazione federale. Attualmente, oltre ai servizi già menzionati, sono attivi nell'ambito della cooperazione internazionale in modo più o meno permanente anche l'Ufficio federale dei rifugiati, l'Ufficio federale della sanità, l'Ufficio federale dell'agricoltura, l'Aggruppamento per la scienza e la ricerca, l'Ufficio federale di giustizia nonché alcuni servizi del DDPS del DFI (come ad esempio l'Ufficio federale di statistica).

La presenza di numerosi operatori richiede quindi un coordinamento delle attività in Svizzera, nell'ambito delle istituzioni multilaterali e nei Paesi d'impiego. La DSC e il Seco hanno stabilito una lista comune di 8 Paesi prioritari, cercando di promuovere anche la collaborazione fra i più importanti servizi della Confederazione. Le strutture e gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, in particolare gli uffici di coordinamento e i programmi pluriennali, sono quindi aperti anche agli altri servizi che operano perseguendo obiettivi analoghi a quelli della DSC. La DSC e il Seco assicurano la cooperazione nonché il coordinamento e la complementarità delle loro attività tramite accordi, comitati direttivi e attività di pianificazione in comune. Per coordinare l'attività in settori comuni a numerosi dipartimenti e in caso di problemi particolari in determinati Paesi (ad es. in caso di guerra), la DSC può far capo al Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali (CISCI).

Complessivamente quindi, grazie ai numerosi strumenti a disposizione, la cooperazione è assicurata anche in presenza di numerosi operatori. La DSC cerca inoltre di evitare doppioni operativi e conflitti di competenze e di mettere a profitto l'esperienza derivante da molti anni d'attività.

### **La Commissione consultiva della cooperazione internazionale allo sviluppo**

Con l'entrata in vigore della legge sull'aiuto allo sviluppo del 1976 il Consiglio federale ha istituito una Commissione consultiva della cooperazione internazionale allo sviluppo (denominazione attuale) incaricata di approfondire le questioni relative alla cooperazione allo sviluppo, all'aiuto umanitario e alla cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est. La Commissione esamina in particolare gli obiettivi, le priorità e l'impostazione generale della cooperazione e ha la facoltà di presentare proposte concrete<sup>7</sup>. Attualmente svolge un ruolo di assistenza («Sounding Board») nei confronti del Consiglio federale e dell'amministrazione e promuove gli interessi della cooperazione allo sviluppo presso le varie cerchie interessate. Si occupa in particolare dei temi progressivamente trattati dal Consiglio federale e dal Parlamento e di quelli all'ordine del giorno sul piano internazionale.

<sup>7</sup> RS 974.01, art. 25

#### 4.4.2

### **Collaborazione con la società civile, gli enti pubblici e i Cantoni**

La cooperazione svizzera allo sviluppo è caratterizzata da un'intensa collaborazione con cerchie e organizzazioni non statali. Inizialmente gli scambi e la collaborazione riguardavano solo le organizzazioni non governative. In seguito però la cerchia dei partner non statali si è estesa progressivamente e la collaborazione ha pure assunto nuove forme. Attualmente la DSC collabora strettamente con 13 importanti organizzazioni non governative svizzere ma anche con alcune cerchie universitarie nonché Cantoni e Comuni attivi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Si sta inoltre discutendo la possibilità di collaborare con aziende che dispongono di notevoli mezzi, di canali d'informazione verso l'opinione pubblica, di competenze nell'ambito dell'analisi e dell'elaborazione di politiche d'intervento e che possono inoltre far capo a una lunga esperienza sul campo.

Il notevole interesse per la cooperazione allo sviluppo mostrato dalle cerchie non statali e dagli enti pubblici cantonali o locali va probabilmente ricondotto all'evoluzione delle prospettive intervenuta in questo ambito dopo il summit di Rio de Janeiro del 1992. Infatti i dibattiti relativi allo sviluppo sostenibile hanno evidenziato che tutti gli abitanti dei Paesi sviluppati sono corresponsabili degli attuali problemi a livello globale. È quindi necessario che le soluzioni siano imperniate su un consenso generalizzato. I servizi competenti dei vari Paesi sono inoltre urgentemente chiamati in causa per riuscire a coinvolgere tutti gli operatori attivi in questo ambito.

Il Consiglio federale attribuisce notevole importanza alla cooperazione con gli operatori della società civile in generale e in particolare alla necessità di sostenere chi opera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Ciò rafforza infatti l'operato dell'ente pubblico e contribuisce a far meglio conoscere alla popolazione le sfide, le correlazioni e le possibilità d'azione presenti in questo ambito. Una cooperazione con nuovi operatori basata su una chiara definizione dei rispettivi ruoli costituisce un elemento fondamentale a favore di un maggiore contributo svizzero al superamento delle sfide globali.

#### **Organizzazioni non governative**

In Svizzera la cooperazione allo sviluppo è stata caratterizzata fin dall'inizio da un'intensa collaborazione con le organizzazioni non governative, sia nell'impostazione politica che sul piano operativo. Le ONG svizzere sono numerose e costituiscono una rete estremamente differenziata in cui sono presenti le attività e le impostazioni più diverse e comprendente associazioni che operano su base professionale ed altre attive soprattutto grazie al volontariato. Fra le maggiori ONG attive a livello nazionale si possono distinguere:

- le associazioni che prendono parte agli studi e ai dibattiti nazionali e internazionali sulle politiche di sviluppo;
- le organizzazioni presenti in ambito operativo che partecipano ai programmi di sviluppo in Africa, Asia e America Latina;
- le istituzioni di soccorso multifunzionali e religiose che dispongono di unità operative nell'ambito della cooperazione allo sviluppo;

- le organizzazioni specializzate in ambiti particolari;
- le organizzazioni formate da volontari.

Attualmente le federazioni che raggruppano le ONG sul piano cantonale assumono un ruolo importante nei Cantoni di Ginevra e Vaud.

Tutte queste organizzazioni operano a favore di uno sviluppo sostenibile e contro la povertà e l'ingiustizia, ma affondano le radici in ambienti molto differenziati della società civile svizzera. Costituiscono quindi una piattaforma ideale per lo sviluppo nell'opinione pubblica di una consapevolezza in materia di sviluppo e di relazioni Nord-Sud e sono anche in grado di raccogliere importanti fondi attraverso le donazioni.

Il dialogo, lo scambio di esperienze e il confronto su temi di interesse comune promuovono la complementarità fra la DSC e le ONG, animano il dibattito interno sulla politica di sviluppo e favoriscono il miglioramento qualitativo delle attività di cooperazione. Ad esempio l'operato della Svizzera a favore dello sdebitamento dei Paesi in sviluppo va ricondotto a iniziative provenienti dalle ONG del nostro Paese, che si sono impegnate anche a favore dell'adesione alle istituzioni di Bretton Woods e all'ONU. Le ONG sono libere di esprimersi in modo critico nei dibattiti relativi alla cooperazione allo sviluppo svizzera e ciò contribuisce a salvaguardare la qualità degli interventi e a promuovere la ricerca di soluzioni adeguate alle sfide da affrontare, sempre più determinati anche per le questioni di politica interna. Per la Confederazione le ONG sono partner preziosi che consentono di dar vita ad un ampio e vivace dialogo nell'ambito della politica di sviluppo.

La Comunità di lavoro delle sei maggiori organizzazioni svizzere attive nella cooperazione allo sviluppo è un importante partner del Consiglio federale, della DSC e del Seco che partecipa all'elaborazione della politica di sviluppo.

In campo operativo le ONG sono importanti partner per l'attuazione dei progetti e dei programmi della DSC. D'altro canto la DSC versa contributi a favore di attività condotte dalle ONG svizzere in collaborazione con partner locali. Tredici ONG e federazioni di ONG hanno concluso con la DSC accordi che prevedono il versamento di contributi a favore di programmi pluriennali. Complessivamente il 25-30 per cento dei contributi della DSC per la cooperazione bilaterale valorizza le capacità operative e l'esperienza di cui danno prova le ONG. Nel 2001 le ONG svizzere hanno contribuito con circa 522,9 milioni di franchi allo sviluppo dei Paesi del Sud e dell'Est: 333,4 milioni sono stati raccolti dalle ONG medesime, mentre 189,5 milioni sono stati versati da enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni).

Con i programmi di sviluppo le ONG offrono un importante contributo per il rafforzamento delle strutture e dell'attività della società civile nei Paesi del Sud. Perciò la DSC promuove specificamente la complementarità fra gli operatori statali e quelli che rappresentano la società civile, senza per questo rinunciare a collaborare direttamente con la società civile e le ONG dei Paesi in questione. Si tratta infatti soprattutto di promuovere la compresenza dello Stato e della società civile nel processo di sviluppo, facendo capo ai vantaggi comparati di ciascun partner. Spesso nei Paesi in sviluppo le ONG e i loro partner della società civile locale possono intervenire con modalità precluse ai servizi statali. Dal canto suo la DSC, grazie a alla cooperazione con diversi operatori statali e non statali, riesce a rafforzare gli opera-

tori attivi nell'ambito della società civile e contemporaneamente a migliorare le condizioni quadro poste dallo Stato. Il valore aggiunto derivante da queste operazioni va misurato tenendo conto degli effetti ottenuti dalle attività di tutti gli operatori coinvolti.

Una rete di ONG vivace è essenziale per lo sviluppo di impostazioni e di soluzioni innovative. Perciò attualmente la DSC discute anche con questi operatori delle cause della globalizzazione e delle problematiche che vi possono essere ricollegate. La DSC intende estendere il dialogo e rafforzare le proprie alleanze allo scopo di integrare le organizzazioni della società civile, malgrado la loro posizione critica e a volte anche scomoda, in una fattiva collaborazione fra partner.

Il futuro ruolo delle ONG nell'ambito della cooperazione allo sviluppo dipenderà dall'adempimento dei seguenti requisiti:

- salvaguardia della posizione acquisita all'interno della società svizzera;
- capacità di produrre analisi di rilievo e di continuare a proporre impostazioni innovative nell'ambito dello sviluppo sostenibile;
- disponibilità di strutture trasparenti e obbligo di rendiconto per gli organi dirigenziali;
- disponibilità a valutare il lavoro in base agli effetti conseguiti e a sviluppare un management della qualità.

Le ONG stanno affrontando attivamente queste sfide che sono oggetto di discussione anche nei rapporti con la DSC.

### **Università, scuole superiori e centri di competenza**

L'impostazione strategica e empirica della cooperazione allo sviluppo svizzera, nonché molti metodi di lavoro utilizzati, non derivano solo dall'esperienza ma anche dai proficui scambi intrattenuti regolarmente con le istituzioni e le cerchie accademiche. A ben guardare, proprio nel nostro mondo globalizzato il sapere, l'accesso al sapere e la valorizzazione adeguata delle conoscenze scientifiche rappresentano per i Paesi in sviluppo uno dei fattori chiave dell'evoluzione verso uno sviluppo sostenibile.

Nell'ambito della propria attività e della politica svizzera della scienza e della ricerca, la DSC sostiene la creazione di istituzioni scientifiche nei Paesi in sviluppo. Inoltre si impegna a favore dell'elaborazione, della diffusione e dell'applicazione delle conoscenze in materia di sviluppo nei Paesi in cui opera e promuove la cooperazione fra Svizzera e Paesi in sviluppo nell'ambito della ricerca scientifica. In Svizzera la DSC promuove inoltre il riconoscimento del sapere quale fattore determinante dello sviluppo, della cooperazione scientifica e anche delle istituzioni attive nel campo della ricerca scientifica.

In questo ambito la DSC versa alle istituzioni multilaterali specializzate nella ricerca e nella formazione contributi annui per circa 47,5 milioni e inoltre commissiona loro mandati per circa 8 milioni di franchi. Altri contributi vengono versati a favore della cooperazione alla ricerca (in parte in collaborazione con il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica FNRS e con il politecnico federale di Losanna o singole scuole universitarie professionali) e alle istituzioni svizzere attive nel campo della ricerca e della formazione (contributi e mandati per il Politecnico federale di Zurigo,

l'Istituto svizzero di medicina tropicale e per le università). La DSC partecipa inoltre, insieme con il FNRS, al programma prioritario di ricerca «Forschungspartnerschaften zur Linderung von Syndromen des globalen Wandels». In questo ambito nel periodo 2001–2005 i due enti verseranno 14,5 milioni di franchi ciascuno, mentre altre istituzioni attive nel campo della ricerca contribuiranno con 4 milioni di franchi. Si prevede che questo programma prioritario continuerà le attività fino al 2010.

Infine la DSC collabora con i cosiddetti centri di competenza, cioè istituzioni e organizzazioni depositarie di determinate conoscenze specialistiche che possono essere aziende private (ad es. società di consulenza), organizzazioni non-profit (ad es. fondazioni o istituti universitari) oppure anche singole persone. La DSC fa capo a queste competenze specialistiche, spesso derivanti da lunghe esperienze maturate nel campo dello sviluppo, tramite l'assegnazione di mandati specifici. Alcuni esempi: consulenza specialistica («Backstopping»), formazione e perfezionamento professionale, concezione e produzione di strumenti di lavoro (manuali, materiale didattico ecc.), esecuzione di compiti di rilevanza non strategica (ad esempio gestione di centri di documentazione o di pagine Internet) nonché analisi esterne e valutazioni. La formulazione e la gestione dei mandati nonché la precisazione di richieste concrete spetta però sempre alla DSC. Nel 2001 sono stati commissionati oltre 900 mandati, per il 90 per cento all'interno della Svizzera, per una spesa complessiva di circa 170 milioni di franchi.

### **Istituti di formazione**

Già da parecchio tempo la Confederazione promuove l'introduzione di un approccio globale nelle discipline previste dalla scuola dell'obbligo. Sono ormai sette anni che la DSC sostiene l'operato della Fondazione educazione e sviluppo (FES) in collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e con alcune ONG. La FES ha attivato quattro servizi regionali e si è quindi affermata in tutta la Svizzera come istituzione di riferimento per la documentazione scolastica, l'informazione, la consulenza nonché la formazione dei docenti nell'ambito dell'educazione ai problemi globali, che vengono suddivisi nelle seguenti categorie: diritti dell'uomo, promovimento della pace, relazioni Nord-Sud e sviluppo sostenibile.

La cooperazione con la FES si fonda sulla convinzione che solo la conoscenza del contesto internazionale e dei suoi influssi sulla politica interna consentono di prendere decisioni fondate nell'ambito della politica estera. Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile tenutosi nel 2002 ha sottolineato il ruolo centrale dell'attività educativa per la messa in atto dello sviluppo sostenibile. La scuola in questo ambito occupa una posizione di privilegio essendo l'unica istituzione che può avvicinare progressivamente i giovani alla complessità delle problematiche relative allo sviluppo sostenibile. La politica dello sviluppo sostenibile dettata dalla Costituzione federale del 1999 può essere realizzata solo introducendo questa problematica nei programmi scolastici e quindi anche nella formazione dei docenti di tutte le scuole e nel materiale didattico. La DSC intende offrire il proprio contributo agli sforzi profusi in questo ambito dalla Confederazione, dai Cantoni e da enti privati.

## **La cooperazione allo sviluppo dei Cantoni e dei Comuni**

Anche i Cantoni e i Comuni sono attivi nel settore della cooperazione allo sviluppo. Nel 2000 hanno speso rispettivamente 14,1 milioni (soprattutto GE, ZH, ZG e BS/BL) e 8,9 milioni per un totale complessivo di 23 milioni di franchi.

I Cantoni e i Comuni stanziavano i contributi in modo autonomo e in genere a favore delle organizzazioni assistenziali svizzere, seguendo principi e obiettivi propri. Alcuni finanziamenti riguardano progetti specifici o vengono versati nell'ambito della cooperazione fra le città e mirano a dare concretezza alla solidarietà con i Paesi del Sud e a sottolineare lo stretto rapporto fra problemi globali e realtà locale. Si tratta di importanti iniziative in linea con le decisioni prese nell'ambito dei grandi convegni internazionali sul finanziamento dello sviluppo e sullo sviluppo sostenibile. Dietro richiesta, la DSC sostiene queste attività fornendo informazioni e consulenze, nonché facilitando i contatti.

### **4.4.3 Economia e cooperazione allo sviluppo: un binomio carico di interessanti prospettive**

Nell'ultimo decennio la suddivisione dei ruoli fra Stato, economia privata e società civile ha subito importanti cambiamenti. Negli anni Ottanta lo Stato aveva rinunciato al proprio ruolo predominante (in parte addirittura esclusivo) nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, lasciando maggiore spazio alle istituzioni della società civile. Gli anni Novanta, per vari motivi, hanno invece fatto registrare un notevole incremento d'attività dell'economia privata. Per la Svizzera non si può però parlare di una novità in senso assoluto poiché già negli anni Settanta la DSC aveva instaurato una collaborazione – attualmente ancora in corso – con i commercianti svizzeri di tappeti alfine di garantire un adeguato reddito alla comunità tibetana presente in Nepal.

In molti Paesi in cui opera la DSC, si sta affermando la tendenza ad affidare ai privati determinati compiti che spetterebbero all'ente pubblico, a causa delle esigue entrate fiscali, della scarsa propensione all'investimento, dell'inefficienza amministrativa e della corruzione endemica di cui soffre lo Stato. Ciò ha innescato un ampio dibattito sull'opportunità di questa evoluzione in particolare nei settori chiave come il rifornimento idrico, ma nessuno contesta che le risorse pubbliche non bastano a finanziare le necessarie infrastrutture.

Gli obiettivi formulati per il millennio e in particolare quelli relativi al dimezzamento della povertà hanno focalizzato il dibattito attorno all'opportunità di lasciare che l'economia privata assuma un ruolo più attivo nella lotta contro la povertà. Si tratterebbe in particolare di migliorare le condizioni di vita dei ceti meno abbienti (pro-poor-growth), di rispettare determinati requisiti minimi nell'ambito delle condizioni di lavoro, della protezione dell'ambiente, dei diritti dell'uomo, dei terms of trade e di promuovere l'assunzione di responsabilità sociale da parte delle aziende.

Il Consiglio federale intende promuovere la partecipazione dell'economia privata alle iniziative della cooperazione allo sviluppo, nella misura in cui ciò contribuisce a meglio adempiere ai compiti formulati dalla relativa legislazione. La DSC ha fondato la collaborazione con il settore privato sull'idea di utilizzare meglio le sinergie esistenti e sull'adempimento dei seguenti criteri di sviluppo:

- le iniziative di cooperazione devono comportare un miglioramento duraturo delle condizioni di vita dei ceti più disagiati;
- i poveri devono beneficiare in modo più che proporzionale della crescita economica attivata;
- la DSC è tenuta a offrire solo prestazioni corrispondenti ai propri compiti fondamentali;
- le attività di cooperazione possono assumere solo un ruolo complementare e non devono alterare il funzionamento del mercato.

Negli ultimi anni sono state sviluppate le seguenti ipotesi d'intervento:

- *Investimenti di aziende private con finalità di politica sociale* (social investment): contributi ai programmi di sviluppo a sfondo non commerciale, filantropico (ad esempio le fondazioni di Bill Gates, della Novartis ecc.).
- *Public-Private Development Partnerships (PPDP)*, cioè una cooperazione di progetto basata sui vantaggi comparati dei partner, ad esempio all'interno di una catena di produzione, che consenta con sicurezza di migliorare la situazione dei poveri (esempi: i tappeti tibetani, il progetto Ecofrig per ridurre in India l'emissione di sostanze nocive per l'ozono in India oppure l'iniziativa Swiss-South African Cooperation in cui la DSC e l'economia privata finanziano e gestiscono in comune un fondo a favore della formazione professionale, ecc.).
- *Corporate Social Responsibility*: alle aziende viene offerta l'opportunità di dichiarare il proprio impegno a rispettare determinati requisiti in campo sociale, giuridico e ambientale (es.: il «Global Compact» dell'ONU a cui hanno aderito numerose aziende).
- *Alleanze fra ONG, economia e Stato* per consentire al commercio equo di emergere al di là delle nicchie di mercato (esempi: l'iniziativa «ethical trade» nel Regno Unito, la cooperazione fra Helvetas e l'economia privata – con il sostegno della DSC e del Seco – per promuovere la produzione del cotone biologico, ecc.).

Questi diversi approcci saranno ora oggetto di analisi e in seguito si procederà allo sviluppo di attività conformi agli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. In questo modo si cercherà di instaurare nuove forme di collaborazione fra le attività di cooperazione allo sviluppo e l'economia privata, basandosi sull'interdipendenza già esistente ad esempio in termini di ricadute a favore dell'economia nazionale svizzera.

## **5 Il programma e gli strumenti della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario per gli anni 2004–2007**

### **5.1 Le basi della cooperazione**

#### **5.1.1 Orientamenti**

La cooperazione svizzera allo sviluppo si basa su una serie di valori finalizzati a garantirne la qualità e ad assicurarle un profilo indipendente. Questi valori determinano l'insieme delle attività bilaterali e multilaterali della DSC.

La DSC svolge la sua missione focalizzando le sue attività sui quattro principi che seguono.

*Sostenibilità*: lo sviluppo è un'impresa di lungo periodo che tiene conto delle esigenze delle generazioni future ed evita di perseguire interessi a breve termine.

*Lungimiranza*: la cooperazione allo sviluppo cerca soluzioni concrete, in funzione di sfide e obiettivi globali.

*Efficacia*: il successo della cooperazione si misura prima di tutto dai suoi risultati concreti; gli strumenti di misura esistenti sono applicati e perfezionati regolarmente.

*Partenariato*: lo sviluppo non è una missione riservata agli organismi donatori, ma un compito comune dei partner del Nord e del Sud, i quali si accordano su obiettivi comuni, si informano reciprocamente sui rispettivi valori (in particolare su trasparenza, buon governo e pari opportunità donna-uomo), sono affidabili e trasparenti e affrontano i problemi con la flessibilità richiesta.

La DSC si sforza di promuovere quattro processi fondamentali:

*Sostegno all'autosviluppo*: l'obiettivo dei progetti della cooperazione svizzera è di promuovere l'autonomia dei partner pubblici e privati, per permettere loro di determinare il proprio sviluppo. Si devono anche rafforzare sempre le competenze e le capacità istituzionali dei partner (analisi di problemi, elaborazione e realizzazione di progetti).

*Sapere*: poter accedere alle conoscenze e saperle applicare sono elementi chiave dello sviluppo. La cooperazione allo sviluppo trasmette conoscenze e contribuisce alla loro diffusione locale e internazionale; essa sostiene la valorizzazione e lo sfruttamento delle conoscenze e del know-how locali, promuove l'acquisizione di competenze e i processi di apprendimento e contribuisce così ad ampliare le possibilità di azione.

*Dialogo internazionale*: il moltiplicarsi dei problemi transnazionali e globali esige soluzioni transnazionali. In collaborazione con altre istanze federali, la DSC partecipa attivamente agli sforzi intrapresi in questo senso. Essa si impegna a promuovere l'interconnessione internazionale e cerca di trasmettere la sua visione della politica di sviluppo.

*Solidarietà*: la cooperazione allo sviluppo è l'espressione della consapevolezza del popolo svizzero dei problemi dei Paesi del Sud e della volontà di prestare aiuto. Per consolidare la base del suo sostegno, la DSC collabora con altri servizi della Confederazione, organizzazioni della società civile e imprese del settore privato.

## 5.1.2 Temi

Per poter reagire adeguatamente alle sfide globali e alle loro configurazioni locali, la DSC concentra le sue attività su cinque temi prioritari. Ognuno di essi la aiuta a raggiungere gli obiettivi definiti nella sua strategia 2010 e contribuisce a ridurre la povertà e ad eliminare le cause strutturali dei conflitti e di conseguenza anche a raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals – MDGs). Questi temi prioritari sono strettamente interconnessi e comportano tutti una dimensione trasversale (rapporti fra le donne e gli uomini, questioni ambientali, «governance» ecc.).

*Uno dei temi trasversali* presente in tutti i programmi della DSC è lo sforzo profuso per raggiungere le pari opportunità tra donne e uomini. La DSC dedica la sua attenzione alla situazione e alle esigenze concrete delle donne e degli uomini in funzione di dati culturali e di evoluzioni specifiche e considera l'evoluzione delle relazioni tra uomini e donne come un processo di negoziazione che deve condurre a una ripartizione equa delle opportunità. La DSC basa il suo approccio trasversale alla problematica della dimensione di genere su un'analisi preliminare dei rapporti sociali fra uomini e donne, analisi i cui risultati confluiscono nella pianificazione e negli obiettivi e determinano la direzione della cooperazione. Se l'analisi lo giustifica, la DSC può sostenere ulteriori progetti destinati a eliminare disparità (p. es. per quel che concerne l'accesso all'istruzione o la rappresentanza politica) o problemi particolari (tratta delle donne). Ciò può tradursi in un lavoro con donne e uomini, solo con donne o solo con uomini.

La configurazione complessa e dinamica delle relazioni fra donne e uomini costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordine sociale. Le donne e gli uomini non hanno accesso nella stessa misura alle risorse economiche, politiche, culturali e sociali: la causa è da ricercare in una ripartizione diseguale dei compiti e dei poteri in seno a una comunità. Povertà e crisi agiscono in modo differente sui due sessi: spesso le donne sono toccate più direttamente dalla povertà in seno alla famiglia o alla comunità e devono reagire in modo più flessibile a situazioni nuove. Se si riesce a integrare maggiormente le donne nel processo di sviluppo, si possono creare nuove risorse e sinergie per combattere la povertà.

La definizione delle attività concernenti i cinque temi prioritari si opera nel quadro di un dialogo con le divisioni operative da una parte e con la divisione delle risorse tematiche, responsabile del sostegno specializzato per quanto riguarda questi temi, dall'altra. Le cinque priorità tematiche sono:

*Prevenzione e risoluzione di crisi:* per ridurre la povertà, si devono eliminare le varie cause delle crisi e creare istituzioni politiche, economiche e civili stabili. Il campo di azione è vasto: la prevenzione delle crisi, la gestione dei conflitti relativi alla ripartizione delle risorse, il potenziamento delle capacità di pace locali, il dialogo politico per rafforzare la fiducia, la riconciliazione nel quadro della ricostruzione, l'aiuto al rimpatrio e il reinserimento dei profughi. In questo contesto la DSC sostiene le sinergie basate su iniziative di pace formulate da governi centrali, da opinioni leader esterni alle strutture statali e dalle società locali. La cooperazione allo sviluppo intraprende sforzi particolari per l'individuazione precoce di conflitti violenti; nella prevenzione rafforzata collabora con l'aiuto umanitario.

*Buona gestione degli affari pubblici (good governance/«buon governo»):* promuovere il buon governo significa migliorare le condizioni quadro di un Paese a livello politico, economico e sociale, che sono la base per uno sviluppo sostenibile, per la riduzione della povertà e per la sicurezza umana. Si deve creare un ambiente favorevole allo Stato di diritto e ai diritti dell'uomo, alle pari opportunità donna-uomo, a una ripartizione equa del potere e alla stabilità macroeconomica.

Questa problematica comporta quattro sfide essenziali: rafforzare le competenze delle autorità locali nel quadro di processi di decentralizzazione; creare o rafforzare istituzioni pubbliche legittime e efficienti sul piano giuridico, economico e sociale; sostenere – nel settore pubblico o/e nella società civile – le forze che operano in favore della giustizia sociale, della protezione dei diritti dell'uomo e dell'indipendenza del sistema giudiziario, per rompere così il circolo vizioso discriminazione-esclusione-povertà-rassegnazione; promuovere, infine, la partecipazione, la trasparenza e la parità dei diritti a livello internazionale, affinché il potenziale della mondializzazione torni a vantaggio dei poveri. Le questioni della gestione governativa, amministrativa e corporativa hanno un'importanza capitale per i processi di sviluppo e assumono di conseguenza una dimensione trasversale. La DSC applica, in tutti i programmi e in tutte le attività, i principi della partecipazione, della trasparenza, della prevedibilità, della parità di trattamento, della non-discriminazione e dell'efficienza – e sostiene gli sforzi intrapresi dai suoi partner in questo senso.

*Miglioramento della giustizia sociale:* per essere efficaci, le strategie di lotta contro la povertà devono mirare alla creazione duratura di condizioni favorevoli al progresso sociale. In questo modo si intendono migliorare l'equità e la sicurezza sociali alle quali tutti hanno diritto, ma anche e soprattutto fare in modo che i poveri abbiano accesso ai servizi d'importanza vitale nei settori dell'istruzione, della sanità e dell'igiene. Questi obiettivi potranno essere raggiunti solo attraverso una partecipazione attiva dei gruppi sfavoriti e marginalizzati ai processi di sviluppo economico e sociale nonché alle decisioni politiche. Partecipazione e *empowerment* (responsabilizzazione/emancipazione) costituiscono pertanto le preoccupazioni centrali della cooperazione allo sviluppo.

*Promozione dei redditi e dell'occupazione:* un altro elemento della lotta contro la povertà consiste nel promuovere le condizioni per uno sviluppo economico generatore di impieghi. La DSC sostiene i potenziali economici e le iniziative che vanno in questa direzione. Spesso in collaborazione con il Seco, si adopera per la creazione e il mantenimento di impieghi e di redditi regolari, sostiene le forze produttive e contribuisce alle pari opportunità. Elementi importanti a tal fine sono la promozione di regole economiche eque, la cooperazione con il settore privato, l'adozione e il rispetto di clausole sociali, l'accesso garantito all'istruzione e alla formazione, lo sviluppo di conoscenze e di tecnologie, la creazione e lo sviluppo di istituzioni finanziarie e di imprese in ambiente sia urbano che rurale.

*Uso sostenibile delle risorse naturali:* è una delle premesse indispensabili per migliorare a medio o a lungo termine le condizioni di vita delle popolazioni svantaggiate, in particolare nelle regioni rurali. Essa permette di assicurare e potenziare la base produttiva anche in futuro. La cooperazione multilaterale contribuisce a rafforzare la *governance* globale in materia di ambiente, in particolare a mettere in atto le convenzioni internazionali (sul clima, la biodiversità, la desertificazione, i prodotti chimici) e a rafforzare le istituzioni incaricate di assicurare uno sviluppo

sostenibile nei Paesi poveri. Il dialogo che si svolge a livello multilaterale è incentrato sulla prevenzione, in particolare delle catastrofi.

### **5.1.3                   Forme di cooperazione**

#### **Strumenti**

L'obiettivo della cooperazione allo sviluppo è di contribuire in modo efficace e duraturo al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni sfavorite nei Paesi partner. La cooperazione allo sviluppo, anche se si basa ancora essenzialmente su una collaborazione sotto forma di progetti, non può limitarsi alla realizzazione di progetti isolati per raggiungere tali obiettivi. Essa è infatti evoluta negli ultimi anni e ha abbandonato gradualmente l'approccio incentrato esclusivamente su progetti per adottare una strategia basata su programmi. Questa permette un miglioramento qualitativo in quanto esercita un influsso sulle condizioni quadro per il processo di sviluppo locale. Si continua tuttavia a realizzare anche un numero importante di progetti innovativi, che possono sfociare in nuovi programmi, creare cioè strumenti suscettibili di avere effetti positivi sul sistema nel suo insieme.

La cooperazione allo sviluppo è sempre più finalizzata a sostenere e a completare le politiche nazionali. Essa non riesce in effetti a raggiungere i suoi obiettivi se manca la volontà politica indispensabile per concepire e imporre condizioni generali adeguate. Una cooperazione efficace e responsabile ha bisogno della governance, la quale si contraddistingue per un saggio impiego del potere e delle risorse economiche, sociali e ecologiche affidate ai governi nazionali e alle istanze che ne dipendono. La governance esercita un influsso determinante sulla qualità e sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo, ragione per cui riveste un'importanza particolare lo strumento del dialogo politico (bilaterale). Esso serve nello stesso tempo ad approfondire il dibattito internazionale sulla politica di sviluppo con i Paesi partner. La cooperazione svizzera può far valere in questo contesto la credibilità e la forza di persuasione che derivano dal suo impegno di lunga data e dalle solide esperienze acquisite nell'ambito dei suoi programmi.

Per questo motivo, i contributi della DSC sono basati su un approccio sistemico, nel senso che sono finalizzati a raggiungere effetti possibilmente ampi e a migliorare in modo duraturo un sistema complessivo. Quest'ultimo può essere l'economia globale del Paese partner, un settore particolare (p. es. sanità, educazione), l'infrastruttura, l'ordinamento istituzionale, la giustizia o la ricerca agricola. Per considerazioni di redditività si deve rinunciare a progetti che pur essendo efficaci nel loro ambito non producono manifestamente effetti su scala più ampia.

Il dialogo politico è sempre accompagnato da azioni concrete sotto forma di assistenza tecnica, di copertura dei rischi o – ad esempio in caso di partecipazione a un approccio settoriale (Sector Wide Approach o SWAP) – di spese correnti. Mentre i progetti isolati e le missioni di esperti e di consulenti sono di regola finanziati direttamente mediante crediti speciali della DSC, le azioni di più grande portata intraprese con altri donatori sono l'oggetto di altre forme di contributi. Nei Paesi in cui la Svizzera partecipa a un programma settoriale (SWAP) o nei casi in cui è necessario cofinanziare la realizzazione di interi piani di sviluppo (p. es. strategia di riduzione della povertà), è possibile fornire al budget del settore o dello Stato interessato un

contributo le cui modalità devono essere esaminate con cura. In questo ambito la DSC collabora strettamente con il Seco.

I contributi bilaterali della cooperazione svizzera allo sviluppo non sono rimborsabili. Questi fondi possono tuttavia assumere sul posto, a seconda dell'utilizzazione che ne deve essere fatta, la forma di prestiti (p. es. piccoli crediti o garanzie di credito applicabili a programmi di promozione del settore finanziario o accordati nel quadro di una partecipazione al capitale di un'organizzazione di sviluppo locale privata). Le istituzioni finanziarie internazionali che sono cofinanziate anche dalla Svizzera (Banca mondiale, banche regionali di sviluppo) concedono la maggior parte dei loro contributi sotto forma di prestiti, a condizioni che variano da un'istituzione all'altra.

Gli strumenti ai quali ricorre la cooperazione svizzera allo sviluppo, nonché la durata degli interventi, variano secondo gli obiettivi e i metodi utilizzati. Un rapido ritiro dell'aiuto esterno è previsto per i progetti che producono valore aggiunto a breve termine (promozione della capacità di produzione e della produttività, p. es. nell'agricoltura o nell'industria). All'altra estremità della scala si trovano i programmi finalizzati a migliorare le condizioni sociali, cioè i processi, che, agendo per esempio sulla sanità pubblica, sul livello dell'educazione o sull'alimentazione producono solo dopo molto tempo vantaggi misurabili per l'economia di un Paese partner (che si assume gradualmente il proprio finanziamento per il tramite del sistema fiscale). Questi programmi richiedono in generale un finanziamento esterno di durata molto lunga, che comprende la copertura delle spese correnti.

Le attività multilaterali della Svizzera sono incentrate sul dialogo con le principali organizzazioni attive in questo ambito. La Svizzera apporta le sue competenze specifiche e contribuisce così a rafforzare il sistema della cooperazione internazionale. Essa si impegna in particolare a potenziare queste istituzioni, il loro orientamento strategico e la loro efficacia per lo sviluppo. Nella sua qualità di membro delle istituzioni multilaterali, la Svizzera versa contributi alle organizzazioni dell'ONU e alle istituzioni di Bretton Woods e può nello stesso tempo esercitare un influsso sui loro obiettivi, sulle loro strategie e sui loro metodi di lavoro. La DSC rappresenta, in seno alle organizzazioni multilaterali, gli interessi dei Paesi partner, della loro società civile e del loro settore privato e, naturalmente, gli interessi della Svizzera.

In seno alla DSC, vi sono scambi regolari fra la cooperazione bilaterale e la cooperazione multilaterale allo sviluppo. Le esperienze acquisite dalla cooperazione bilaterale svizzera confluiscono nelle organizzazioni multilaterali, per fornire un contributo ad assicurare la qualità dei programmi multilaterali. Lo scambio serve anche da base per l'elaborazione di regole pratiche applicabili alla configurazione e all'organizzazione delle attività bilaterali e multilaterali.

## **Partner**

La cooperazione allo sviluppo riunisce partner che perseguono obiettivi comuni. È dunque molto importante scegliere con cura i propri partner bilaterali e multilaterali. Quelli della DSC sono numerosi e diversi: governi e amministrazioni pubbliche (ministeri, autorità regionali e locali), organizzazioni internazionali, reti regionali, ONG, gruppi della società civile e rappresentanti dell'economia privata. I partner locali sono selezionati in modo da garantire al meglio la qualità e la validità di

programmi e progetti. È privilegiata la cooperazione con partner consapevoli e competenti in materia di problemi della dimensione di genere. Contemporaneamente, si vogliono rafforzare le capacità dei partner e favorirne l'interazione. Per la cooperazione nel Sud, i principali criteri per la selezione di organizzazioni partner sono il potenziale di sviluppo, l'efficacia, l'iniziativa personale e l'impegno, come pure le opportunità di un aiuto sussidiario fornito dalla DSC. Il partenariato si fonda su obiettivi fissati di comune accordo e su una chiara ripartizione dei ruoli.

La DSC aiuta i suoi partner a sviluppare la loro propria organizzazione, a migliorare le loro condizioni quadro politiche e istituzionali e a far valere il loro punto di vista nel dialogo sulla politica di sviluppo. Ogni partenariato deve fornire la possibilità di promuovere processi di apprendimento e di sfruttare le conoscenze locali e internazionali.

Nuove forme di cooperazione sono sperimentate con l'economia privata e la società civile e propagate in caso di successo (p. es. Fondo sudafricano). Per ridurre la povertà su vasta scala sono instaurati partenariati pubblico-privato per lo sviluppo (Public-Private Development Partnerships; PPDP), nell'ambito dei quali solidarietà, sussidiarietà e sviluppo sono messi in rapporto con interessi economici e i costi e i rischi sono ripartiti equamente.

Nella cooperazione con la società civile dei Paesi del Sud, si promuove il ruolo delle ONG nelle loro attività di sviluppo e di interlocutori dello Stato. La cooperazione con le ONG svizzere è basata su un approccio programmatico. Si esaminano e realizzano nuovi partenariati e si promuovono anche progetti comuni di ONG e settore privato.

### **Monitoraggio**

La DSC svolge le sue attività utilizzando i metodi di gestione del ciclo del progetto (Programme Cycle Management = PCM). In occasione di ogni tappa o «momento forte» (pianificazione, bilancio, valutazione esterna), si effettua un esame, che tiene conto tra l'altro dell'aspetto delle pari opportunità donna-uomo, per stabilire se gli obiettivi sono stati raggiunti e se il sostegno fornito dalla DSC resta necessario. Se non è il caso, si prende la decisione di porre fine all'aiuto facendo in modo di garantire condizioni proprie a preservare quanto acquisito.

## **5.2 La cooperazione bilaterale allo sviluppo**

L'obiettivo che si vuole raggiungere con la cooperazione bilaterale allo sviluppo della DSC è di creare le basi per processi di sviluppo sostenibili, destinati a continuare senza ulteriori interventi. Per il tramite della cooperazione bilaterale si intende contribuire a creare condizioni più favorevoli a uno sviluppo autonomo nei Paesi del Sud, cosa che spiega il carattere nel contempo duraturo e sussidiario delle sue attività. Oltre che ai progetti tradizionali, essa si dedica sempre più, nei Paesi in cui interviene, alla promozione di condizioni favorevoli (cioè a realizzare processi appropriati di transizione politica, economica e sociale), che sono indispensabili per uno sviluppo autonomo e sostenibile.

## 5.2.1

### Concentrazione geografica

Uno dei principi più costanti ed efficaci della cooperazione svizzera allo sviluppo è la focalizzazione geografica delle risorse e delle forze disponibili. Essendo il risultato di un lavoro durato molti anni, questa concentrazione ha contribuito notevolmente alla qualità delle misure di sostegno fornite dalla Svizzera. Essa consente di ripartire le limitate risorse finanziarie e umane nella misura più oculata possibile, basata su una solida conoscenza del contesto, permettendo così di raggiungere la massa critica necessaria e di ottenere effetti più che proporzionali. La sua validità è stata ampiamente riconosciuta anche a livello internazionale. Sarà mantenuta nel corso del periodo 2004–2007, in considerazione dei quattro criteri seguenti:

*bisogno.* I Paesi e le regioni partner della DSC sono fra i più poveri del pianeta. Nei territori prioritari, la DSC coopera con i gruppi sociali più sfavoriti e più vulnerabili;

*potenziale.* La DSC coopera con Stati che offrono condizioni generali favorevoli, che intendono rispettare i principi del buon governo e si riconoscono nei principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo;

*vantaggi comparati.* La DSC opera in regioni di cui conosce bene il contesto locale e in cui può offrire competenze che corrispondono ai bisogni e al potenziale dei suoi partner. Essa sfrutta così i suoi vantaggi comparati e acquista un profilo proprio in materia di politica di sviluppo;

*interessi politici della Svizzera.* Le priorità geografiche sono fissate in considerazione degli interessi politici a lungo termine della Svizzera. Si tratta in primo luogo di sostenere i processi di trasformazione sociale, di aiutare a superare fasi critiche e di partecipare ad azioni di sviluppo svolte dalla comunità internazionale.

La cooperazione allo sviluppo della DSC nel Sud (senza l'aiuto umanitario) si concentra attualmente su 17 Paesi prioritari e sei programmi straordinari in Africa, in Asia, nell'America latina e nella regione del Mediterraneo. Sono in corso circa 800 progetti. In sette Paesi (Capo Verde, Guinea Bissau, Guinea, Camerun, Lesotho, Sri Lanka e Indonesia), i progetti iniziati negli ultimi anni sono stati conclusi e affidati ai partner. In altri Paesi, la DSC svolge progetti strategici più limitati che non fanno parte di un programma globale (e non sono pertanto seguiti sul posto da un ufficio di coordinamento).

*Paesi prioritari:* sono i Paesi in cui a DSC svolge programmi di cooperazione di ampia portata (almeno 8–10 milioni di franchi all'anno) e di lunga durata. La cooperazione presenta in questo caso un chiaro orientamento tematico e collega strettamente l'aspetto operativo (programmi e progetti) al dialogo politico, in modo da esercitare un influsso sostanziale sulle basi stesse dello sviluppo economico, sociale e politico.

*Programmi straordinari:* si differenziano dalla cooperazione con i Paesi prioritari per la loro portata limitata, per il fatto che rispondono spesso a esigenze puntuali nate da situazioni transitorie, o per il loro carattere sperimentale (progetti pilota). I programmi straordinari possono costituire lo stadio preliminare di un programma prioritario.

In considerazione della grande necessità e della volontà del Consiglio federale di portare, nel 2010, allo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo i mezzi destinati alla cooperazione allo sviluppo, si prevede di ampliare gradualmente il numero di Paesi prioritari ad al massimo 20. Nel realizzare questo processo si devono applicare i principi politici e i metodi sperimentati della cooperazione svizzera, cioè ci si deve basare su analisi approfondite delle esigenze e dei potenziali nell'intento di costruire gradualmente partenariati duraturi e di sfruttare al meglio le sinergie con altri attori (donatori, opere assistenziali). In ogni caso si devono evitare interventi precipitosi, fondati su considerazioni a breve termine.

### **I Paesi prioritari e i programmi straordinari attuali della DSC e le nuove zone di attività previste**

Regione/Sezione	Paesi prioritari	Programmi straordinari	Possibili Paesi futuri
<i>Africa occidentale</i>	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger Ciad		
<i>Africa orientale e australe</i>	Mozambico, Tanzania	Madagascar, Ruanda, Sudafrica	
<i>Asia del Sud</i>	Bangladesh, India, Pakistan		Afghanistan
<i>Asia del Sud-Est / Himalaya</i>	Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam	Corea del Nord	Cambogia, Laos, Mongolia
<i>America latina</i>	America centrale / Nicaragua, Bolivia, Perù, Ecuador	Cuba	Haiti
<i>Medio Oriente / Africa del Nord</i>		Palestina	

Le esperienze acquisite negli ultimi anni nell'ambito di una cooperazione su base regionale – comprendente cioè diversi Paesi – sono promettenti. Infatti, attraverso reti multinazionali costituite in particolare nell'America centrale e nel bacino del Mekong, attraverso la riproduzione di progetti sperimentati o la promozione degli scambi transnazionali (la cosiddetta cooperazione Sud-Sud) è possibile creare sinergie che potenziano gli effetti e/o riducono i costi dei progetti e dei programmi. Questo approccio deve essere gradualmente perfezionato nel corso dei prossimi quattro anni nei programmi regionali della DSC e, per quanto possibile, esteso ad altre regioni. Attualmente, l'Africa australe (Paesi della Comunità di sviluppo dell'Africa australe; Southern Africa Development Community; SADC) e il Sahel sembrano offrire le potenzialità richieste per operazioni di portata regionale.

Le azioni della cooperazione bilaterale allo sviluppo sono pianificate e realizzate nell'ambito dei programmi per Paesi svolti sull'arco di diversi anni con partner locali. La cooperazione svizzera ha fatto di questo sviluppo radicato in loco uno dei suoi principi fondamentali. I suoi partner sono istanze governative, ma anche attori della società civile (associazioni, ONG, economia privata, gruppi di base ecc.). Secondo le competenze disponibili, la realizzazione è assunta dalla DSC stessa,

oppure affidata a opere assistenziali svizzere, internazionali o locali, a società o consulenti sulla base di mandati, oppure a organizzazioni internazionali.

## **5.2.2 Africa orientale e australe**

### **Sfide e potenziali**

Assai eterogenea, l'Africa orientale e australe possiede tuttavia un potenziale enorme, che può servire da solida base a uno sviluppo sostenibile nella regione. La ricchezza delle sue risorse naturali e la sua eccezionale biodiversità costituiscono un capitale inestimabile per il continente e per il mondo intero. Inoltre, la diversità delle sue risorse culturali e istituzionali, nonché i progressi compiuti in questa regione grazie al pluralismo politico, sono altrettanti punti di forza per lo sviluppo. Diverse iniziative di cooperazione regionale lanciate dalle autorità e dalle organizzazioni africane – nuovo partenariato per lo sviluppo economico dell'Africa (New Partnership for Africa's Development; NEPAD), Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) e Comunità dell'Africa dell'Est (East African Community; EAC) – testimoniano la volontà manifestata da questi Paesi di agire su scala regionale, cosa che permetterà loro di affrontare meglio il fenomeno della mondializzazione. Occorre dare alla regione più peso sul mercato internazionale. Anche il processo di pacificazione in Angola, la pace fra l'Etiopia e l'Eritrea, gli accordi di pace conclusi dal Ruanda e dal Burundi con il Congo-Kinshasa, nonché il ritiro delle truppe ruandesi dal Congo sono barlumi di speranza in questa regione duramente scossa dai violenti conflitti etnici.

L'HIV/AIDS costituisce attualmente la sfida maggiore che deve affrontare l'Africa australe, regione del pianeta più duramente toccata dalla malattia. Le ripercussioni economiche e sociali di questo flagello sono drammatiche. Milioni di persone spariscono dal mercato dell'occupazione, la speranza di vita diminuisce e la pressione esercitata sulle categorie sociali già vulnerabili assume proporzioni drammatiche. A parte alcuni casi (p. es. Uganda), non si riscontra nessuna inversione di tendenza; tuttavia da alcuni anni si osserva una volontà sempre più grande di investire mezzi sostanziali nella lotta contro l'AIDS.

La fine della guerra fredda e dell'apartheid hanno trasformato profondamente il paesaggio politico della regione, che si suddivide in un Sudafrica relativamente ricco che occupa una posizione dominante sul piano politico ed economico e il resto dell'Africa orientale, sprofondato nella povertà. La fine dell'apartheid apre nell'Africa australe nuove possibilità di sviluppo sulla base di processi di apprendimento e di integrazione. In questo contesto si deve anche sottolineare l'importanza che può avere il Sudafrica in quanto polo di sviluppo e fattore di integrazione fra stadi di modernizzazione e identità culturali differenti. Ma la fine dello scontro ideologico fra le due superpotenze ha evidenziato in modo drammatico i problemi vitali delle società nella regione: la caccia ai privilegi e ai profitti generati dalle risorse naturali nonché la lotta per il potere politico hanno accentuato lo squilibrio fra una piccola minoranza di ricchi e una moltitudine di poveri. È soprattutto la problematica della distribuzione delle risorse che ha acceso i focolai dei conflitti attuali (guerra nella Repubblica democratica del Congo, crisi nello Zimbabwe). I governi della regione stanno perdendo potere e legittimità, lo Stato tende a privatizzare, il divario fra i redditi aumenta in modo vertiginoso. La società si divide in una

minoranza cittadina con formazione e abitudini consumistiche di tipo occidentale e una maggioranza rurale i cui comportamenti restano più tradizionali. Questa regione è contraddistinta dalla più forte crescita demografica del pianeta, cosa che aggrava i problemi vitali – provocati tra l'altro dalle siccità ricorrenti – e il degrado dell'ambiente.

La cooperazione allo sviluppo tiene conto della mancanza di stabilità che contraddistingue un simile contesto, si impegna a promuovere e sostenere le forze e le iniziative finalizzate al progresso e contribuisce per quanto possibile a migliorare le condizioni generali nella regione.

### **Priorità geografiche e tematiche**

Nell'Africa orientale e australe, la DSC è attiva principalmente in Mozambico e in Tanzania (Paesi prioritari), nonché in Sudafrica, in Ruanda e in Madagascar, dove realizza programmi straordinari. Ma l'instabilità del contesto la costringe a dar prova di flessibilità nello stabilire queste categorie. I problemi relativi allo sviluppo si estendono sempre più spesso oltre le frontiere nazionali; la DSC provvede pertanto ad elaborare a medio termine per l'Africa australe, i Grandi laghi e il Corno d'Africa tre programmi regionali la cui attuazione sarà scaglionata nel tempo. La DSC sarà a lungo presente in questa parte del mondo, con una solida base in Sudafrica. Il programma della regione Africa australe riprenderà, dal 2005, elementi dell'attuale programma straordinario.

Le attività della DSC nei suoi Paesi partner dell'Africa australe e orientale riguardano i seguenti tre settori:

#### *a) Promozione dei redditi e dell'occupazione*

La DSC contribuisce a ridurre la povertà strutturale nella regione e ad attenuare le ripercussioni di un'evoluzione macroeconomica sfavorevole. Essa cerca di sfruttare la dinamicità economica cooperando maggiormente con il settore privato per creare impieghi e valore aggiunto e contribuisce all'equilibrio sociale e geografico fra ricchi e poveri, fra città e campagne. Essa si concentra inoltre sui settori più direttamente legati alla problematica della povertà: agricoltura e promozione delle micro e delle piccole imprese. Essa si impegna a far partecipare tutti gli strati della popolazione al processo di sviluppo economico.

#### *b) Miglioramento della giustizia sociale*

La DSC articola i programmi e i progetti svolti nella regione in modo da promuovere la sicurezza sociale e le pari opportunità (in particolare per le donne). Essa si basa su iniziative locali della società civile, senza tuttavia dispensare lo Stato dalle sue responsabilità. Inoltre rende partner e gruppi mirati sensibili a necessità fondamentali come «pari opportunità», «sviluppo che integra la dimensione di genere», «iniziativa personale» e «identità culturale». Essa pone l'accento su priorità settoriali (sanità, acqua potabile, igiene urbana, istruzione) per rispondere a esigenze vitali. In tutti i programmi sono inclusi elementi di lotta contro l'HIV/AIDS.

#### *c) Buona gestione degli affari pubblici*

La DSC sostiene le strutture governative centrali e locali dell'Africa orientale e australe mediante programmi destinati a rafforzare le capacità istituzionali. Essa frena così in modo consapevole la privatizzazione che minaccia lo Stato in questi

Paesi. Le autorità devono riconoscere che è nel loro interesse che la popolazione partecipi ai processi decisionali politici, che siano fornite in tempo utile prestazioni di qualità a costi inferiori, create condizioni generali favorevoli alle attività economiche e tutelate le pari opportunità per tutti i cittadini. Decentralizzazione, Stato di diritto, diritti dell'uomo e miglioramento del quadro economico – questi sono i temi essenziali della cooperazione applicata dalla DSC. Una maggiore legittimità e una maggiore efficienza dell'amministrazione passano attraverso un rafforzamento della società civile, uno sfruttamento ottimale delle potenzialità economiche e, soprattutto, un clima di stabilità nella regione.

*Esempio concreto:* Miglioramento della giustizia sociale

Cure mediche in favore della popolazione bisognosa della Tanzania (Dar Es Salaam Urban Health Programma – DUHP)

Il programma DUHP è stato avviato dieci anni fa. L'obiettivo da raggiungere era il miglioramento delle cure mediche fornite alle persone senza risorse di Dar Es Salaam, nel quadro della lotta contro la povertà. Come prima cosa si è dovuto ripristinare l'infrastruttura della città, che si trovava in uno stato deplorabile: finora sono stati riabilitati 67 dispensari, cinque centri sanitari e tre grandi ospedali. Questo lavoro di ripristino è stato accompagnato da altre misure: organizzazione della distribuzione e della prescrizione di medicine, introduzione di norme per il trattamento e l'equipaggiamento di diversi impianti sanitari, smaltimento dei rifiuti, pianificazione finanziaria, applicazione e controllo del budget, introduzione della partecipazione della popolazione alle spese, costituzione di organizzazioni di utenti (responsabilità personale), formazione dei promotori/responsabili per Dar Es Salaam, allestimento e realizzazione di controlli di qualità (trasparenza, efficienza ed efficacia). Dalle analisi risulta che il numero di persone che ricorrono ai servizi sanitari pubblici è aumentato notevolmente a Dar Es Salaam e che la gente è molto più soddisfatta di prima perché la qualità delle cure è migliorata. Le esperienze fatte nell'ambito di questo programma sono state utilizzate in numerose occasioni per altri sistemi di sanità pubblica decentrati.

Il programma era dotato di circa 35 milioni di franchi. Chiuso alla fine del 2002, comprendeva molti elementi innovativi che sono stati ripresi nella politica sanitaria della Tanzania. Il DUHP ha avuto un importante ruolo di precursore per la riforma della sanità nazionale e ha permesso di migliorare notevolmente il livello delle cure mediche a Dar Es Salaam. I progressi realizzati resteranno anche dopo il ritiro della DSC: le esperienze del DUHP in materia di empowerment (consultazione e partecipazione della popolazione) saranno sfruttate per un nuovo programma di grande portata, che la DSC lancerà sul tema «iniziative sanitarie basate su comunità locali».

### 5.2.3

## Africa occidentale

### Sfide e potenziali

I Paesi del Sahel e quelli del golfo di Guinea registrano una forte crescita demografica. La loro popolazione raddoppia nell'arco di una generazione; di conseguenza si assiste a un'emigrazione massiccia verso il Sud e le coste e all'invasione delle città. Anche per quanto riguarda la popolazione rurale si registra un aumento sensibile. La produzione alimentare cresce troppo lentamente per soddisfare la domanda e la pressione esercitata sulle risorse aumenta e si traduce in un degrado sempre più marcato dell'ambiente. La povertà si abbatte sempre più sugli agglomerati provocando squilibri economici e disastri ecologici ancora più gravi. Le conseguenze sono la frattura sociale e l'emarginazione di una parte della popolazione.

Il futuro dei Paesi dell'Africa occidentale è denso di preoccupazioni. Essi sono agli ultimi posti della graduatoria basata sull'Indice dello sviluppo umano (Human Development Index; HDI), pur avendo compiuto notevoli progressi dopo la loro indipendenza. Tuttavia, diversi fattori legati alla nozione – nuova per l'Africa – di concorrenza testimoniano ora di un certo dinamismo economico e sociale. Sta emergendo una classe di imprenditori africani e la società civile sta per esercitare un influsso maggiore sui processi decisionali politici. L'organizzazione della società civile e la decentralizzazione dei poteri pubblici devono permettere alle città e alle comunità cittadine e rurali di prendere in mano il loro destino e di dotarsi, a livello locale, dei mezzi necessari per impianti collettivi. Ma la capacità di azione degli Stati è fortemente limitata da crisi finanziarie e dalla mancanza di legittimità.

### Priorità geografiche e tematiche

Dal 1974, la DSC coopera soprattutto con il Burkina Faso, il Mali, il Niger, il Ciad e il Benin, Paesi costretti ad affrontare situazioni particolarmente precarie. Essa accorda una grande importanza alla dimensione regionale dei suoi programmi, dato che gli attori collaborano spesso con gruppi socio-culturali attivi in regioni che si estendono oltre le frontiere nazionali di uno Stato.

Nell'Africa occidentale, la DSC pone l'accento sui quattro aspetti tematici seguenti:

#### *a) Uso sostenibile delle risorse naturali*

In questo ambito si provvede a sostenere sistemi di produzione agrosilvopastorali, nonché a trasformare e a commercializzare prodotti agricoli. Si intraprendono sforzi notevoli per un uso più intensivo e sostenibile delle risorse naturali. Si deve inoltre ripristinare la fertilità dei suoli e si devono sviluppare nuovi sistemi di produzione destinati a garantire la sicurezza alimentare e a produrre eccedenze.

#### *b) Promozione dei redditi e dell'occupazione*

La cooperazione è destinata alle piccole e medie imprese, nonché alla formazione professionale. Il settore informale, che sta fiorendo, deve servire da base allo sviluppo delle organizzazioni professionali. Inoltre si prevede di migliorare le condizioni generali e di promuovere le imprese suscettibili di sfruttare mercati nuovi e più lontani.

### *c) Miglioramento della giustizia sociale*

L'obiettivo prioritario è di procurare alla popolazione un accesso migliore ai servizi pubblici di base a livello comunale (in particolare nei settori della sanità e dell'istruzione), tenendo conto delle esigenze specifiche legate all'età e all'appartenza etnica. Si vogliono inoltre dare alla popolazione i mezzi per controllare e regolamentare questi servizi in collaborazione con le autorità competenti.

### *d) Buona gestione degli affari pubblici*

Le istituzioni capaci di gestire le risorse e i servizi comunali in un'ottica di sviluppo locale costituiscono i più importanti partner della DSC. In questo modo possono progredire anche la decentralizzazione dell'amministrazione e dei suoi servizi nonché il processo di democratizzazione.

*Esempio concreto:* Promozione dei redditi e dell'occupazione

Promozione delle micro e delle piccole imprese nel Mali, in Burkina Faso e nel Benin.

L'obiettivo che si vuole raggiungere con questi programmi è di sostenere le imprese in materia di formazione e di accesso ai mercati pubblici, migliorando nel contempo le condizioni quadro socio-economiche delle loro attività. Si devono promuovere in particolare l'organizzazione istituzionale del settore (associazioni professionali) nonché l'accesso a una formazione professionale, all'informazione, ai mercati e a possibilità di finanziamento.

I risultati raggiunti finora in questi tre Paesi sono sorprendenti: nel Mali, per esempio, più di 33 000 artigiani – uomini e donne – hanno aderito a organizzazioni professionali, a loro volta raggruppate in seno alla Federazione nazionale degli artigiani del Mali (FNAM). La FNAM è divenuta un interlocutore importante del settore pubblico e delle organizzazioni di aiuto internazionali.

Con l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro dei loro membri, le federazioni nazionali hanno costituito la Confederazione degli artigiani dell'Africa dell'Ovest (CAAO). Questo organismo permette alle federazioni nazionali di far valere i loro interessi presso le istituzioni economiche e finanziarie attive nella regione. Con la rete delle organizzazioni contadine e dei produttori dell'Africa dell'Ovest (ROPPA) la CAAO partecipa attivamente alla costituzione di un istituto di finanziamento (DABA Finances) per lo sviluppo rurale e artigianale.

## **5.2.4 America latina**

### **Sfide e potenziali**

I regimi dell'America latina sono diventati più democratici a partire dagli anni Ottanta. I cambiamenti di governi legittimati da elezioni sono ora la regola e un nuovo concetto delle funzioni rispettive dello Stato e del settore privato sta per affermarsi. La speranza nutrita dai Latino-americani di vedere, nella seconda metà degli anni Novanta, il loro continente sulla via di uno sviluppo economico e sociale è risultata vana. Le crisi finanziarie ricorrenti negli ultimi anni, i deboli tassi di

crescita, i flussi finanziari temporaneamente negativi, il rialzo dei tassi di indebitamento, l'aggravarsi della povertà – tutto questo mostra chiaramente che la politica economica e sociale di questi Paesi non ha dato i risultati sperati. Questa evoluzione ha pregiudicato la credibilità della democrazia, del modello economico neoliberale e delle classi sociali. Le tensioni sociali aumentano parallelamente al divario che si allarga sempre più fra ricchi e poveri, anche perché i servizi sociali – spesso privatizzati – sono considerati poco accessibili, costosi e di cattiva qualità. Le distorsioni sociali e le disparità lampanti fra ricchi e poveri hanno provocato un aumento drammatico della criminalità. Le popolazioni soffrono sempre più dell'insicurezza provocata da questo clima e anche della mancanza di copertura delle assicurazioni sociali. Nonostante la modernizzazione economica, restano molte carenze tradizionalmente inerenti alla politica e ai governi latino-americani. La corruzione non è diminuita. I governi non godono della fiducia degli elettori e gli ambienti politici non si preoccupano sufficientemente di una partecipazione più vasta della società civile.

Si constata tuttavia anche elementi positivi, in contrasto con questo triste quadro: i media e una parte del sistema giudiziario condannano le violazioni dei diritti dell'uomo e l'arricchimento illecito. La società civile si interessa sempre più ai problemi sociali. Forum per il futuro, dialoghi nazionali o accordi fra governi, partiti politici, gruppi etnici, associazioni professionali, sindacati e ONG cercano di porre rimedio alla mancanza di partecipazione istituzionalizzata. In alcuni Paesi, gli sforzi di decentralizzazione aprono alla popolazione interessata la possibilità di esercitare un influsso concreto. La DSC sostiene processi di questo tipo.

Per la maggior parte, i Paesi latino-americani non figurano fra le nazioni più povere del mondo; tuttavia il numero di persone che vivono nell'indigenza assoluta è ulteriormente aumentato negli ultimi anni. Le disparità dei redditi e le disparità sociali non hanno cessato di crescere; al di fuori dei centri opulenti, una grande parte delle popolazioni urbane si ritrova al limite del minimo vitale. Gli abitanti delle zone rurali non hanno i mezzi per soddisfare le esigenze fondamentali. Affrontare la sfida della povertà appare dunque l'obiettivo principale per lo sviluppo di questo continente. Ciò sarà possibile solo se si perverrà a diminuire la povertà relativa, cioè la disparità nella ripartizione dei redditi. Secondo la DSC la povertà potrà essere superata durevolmente solo quando le popolazioni direttamente interessate disporranno di migliori possibilità di realizzare i loro obiettivi; per questo motivo la cooperazione svizzera nell'America latina pone l'empowerment al centro dei suoi sforzi. Si deve migliorare la parità dei diritti e delle opportunità e fare in modo che tutti abbiano accesso alle conoscenze, alle risorse e ai servizi sociali e possano partecipare ai processi decisionali. I poveri devono essere messi nelle condizioni di poter difendere meglio i loro interessi e far valere i loro diritti.

### **Priorità geografiche e tematiche**

Nell'America latina, la DSC concentra le sue attività sui tre Paesi prioritari cioè la Bolivia, il Perù e l'Ecuador. Essa sostiene inoltre un programma nell'America centrale (Nicaragua, Honduras, Salvador), classificata come regione prioritaria. Un programma pilota speciale è stato lanciato nel settembre 2000 a Cuba, allo scopo di esaminare la possibilità di fornire un contributo alla soluzione di problemi specifici. A Haiti, il Paese più sfavorito dell'emisfero, la DSC prevede la realizzazione gra-

duale di un programma prioritario quando le condizioni minime richieste saranno soddisfatte.

In considerazione del contesto menzionato sopra, la DSC ha definito per l'America latina le priorità tematiche seguenti:

*a) Buona gestione degli affari pubblici*

Lo sviluppo sostenibile nell'America latina dipende essenzialmente dalla buona gestione degli affari pubblici. La povertà potrà essere combattuta efficacemente solo in un ambiente favorevole, cioè con istituzioni competenti, trasparenti ed efficienti, nonché con una società civile ben organizzata. Oltre a sostenere programmi e progetti specifici, la DSC vuole che si tenga sistematicamente conto dei principi della buona gestione degli affari pubblici nei programmi e progetti che essa cofinanzia nell'America latina.

*b) Promozione dei redditi e dell'occupazione*

Nell'America latina, le micro e le piccole imprese contribuiscono in modo determinante a far partecipare i poveri alla creazione di valore aggiunto, sia nelle zone rurali che nei centri urbani. I principali fattori di successo sono la volontà della gente di migliorare la situazione personale, lo spirito imprenditoriale e l'accesso alle risorse, all'infrastruttura e ai servizi necessari alla produzione. La DSC contribuisce al miglioramento di questi fattori per promuovere efficacemente l'occupazione e l'aumento dei redditi. Più del 40 per cento dei fondi investiti dalla DSC nell'America latina è destinato a questo settore. Occupazione e redditi costituiscono una base indispensabile per il finanziamento e il miglioramento delle prestazioni sociali.

*c) Uso sostenibile delle risorse naturali*

Una gestione sostenibile delle risorse naturali permetterà ai poveri di disporre a lungo di tali risorse e di farne una solida base della loro esistenza. La DSC intende sostenere gli sforzi che i suoi partner approfondono nell'America latina per preservare l'ambiente naturale e vigilare affinché tutti i progetti che finanzia producano effetti positivi sulle risorse naturali o che, almeno, non contribuiscano a degradarle. La DSC ha acquisito nei suoi Paesi prioritari una vasta esperienza nell'uso sostenibile dei suoli e dell'acqua per i piccoli contadini nonché nella lotta contro l'inquinamento negli agglomerati urbani.

*d) Miglioramento della giustizia sociale*

La mancanza di acqua potabile rimane una delle cause maggiori di numerosi problemi sanitari, in particolare nelle zone rurali. Per questo motivo la DSC sostiene gli sforzi intrapresi dai Comuni per lo smaltimento dei rifiuti e l'approvvigionamento di acqua potabile. In particolare si devono potenziare le strutture istituzionali, affinché siano in grado di provvedere in modo autonomo alla gestione e alla manutenzione degli impianti. I Paesi prioritari della DSC riconoscono sempre più l'importanza che riveste una politica sociale imperniata sulla partecipazione, come, ad esempio, una strategia nazionale di lotta contro la povertà. Il nostro programma per l'America latina mette l'accento sul sostegno che si deve fornire alla formulazione di politiche sociali e sulla partecipazione di una società civile ben organizzata.

*Esempio concreto:* Buona gestione degli affari pubblici (decentralizzazione)

Programma di sostegno alla democrazia municipale (PADEM) in Bolivia

A metà degli anni Novanta, la DSC ha contribuito in Bolivia alla creazione di un modello di decentralizzazione, considerato come esemplare nel contesto latino-americano, nell'ambito del quale i diritti di partecipazione e di controllo della società civile nella politica comunale sono assicurati. Questo processo di decentralizzazione è stato ulteriormente precisato nel luglio 2001 mediante una legge (Ley del Diálogo Nacional) che prevede per i Comuni e la società civile nuove forme di partecipazione nell'applicazione della strategia di riduzione della povertà. Questa legge ha definito le condizioni quadro necessarie al rafforzamento della democrazia e alla lotta contro la povertà a livello comunale.

Il progetto completa la cooperazione con le istituzioni pubbliche del Paese, dato che incoraggia la società civile a partecipare al processo di decentralizzazione. In 18 distretti sono state create le condizioni richieste per concretizzare i diritti di partecipazione e di controllo della società civile nella politica comunale (1ª fase: 1996–1999), in stretta collaborazione con organizzazioni contadine e attraverso un lavoro d'informazione, di formazione continua e di sviluppo istituzionale.

In virtù di una valutazione esterna, si è deciso di continuare a fornire tale aiuto (1999–2002). La seconda fase del progetto ha consentito di: 1) approfondire e consolidare il processo di democratizzazione in un dato numero di Comuni scelti; 2) di capitalizzare le esperienze da trasmettere ad altre istituzioni. Attualmente, organizzazioni di tutti i Paesi ricorrono ai principi e ai metodi di questo progetto.

La terza e ultima fase del progetto è dedicata al completamento del processo di trasferimento nei Comuni scelti, per garantire a lungo termine i risultati ottenuti. Si devono sfruttare, in questa fase finale, le condizioni quadro politiche (Ley del Diálogo Nacional) e la dinamica suscitata nei Comuni per rafforzare il ruolo svolto dai sindacati contadini e altri attori locali nella lotta contro la povertà. Queste nuove esperienze contribuiscono ad arricchire la strategia basata sul principio dell'empowerment e a diffonderla a livello nazionale. Sono utilizzati a tal fine, da una parte, il coordinamento con altre istituzioni e gli effetti moltiplicatori che ne risultano e, dall'altra parte, i media (radio, notiziari, opuscoli, forum elettronici ecc.) in qualità di vettori di diffusione a livello nazionale.

## **5.2.5 Asia meridionale e Afghanistan**

### **Sfide e potenziali**

Il Sud dell'Asia è ancora caratterizzato da povertà e ineguaglianza; più di 450 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà. In India il sistema delle caste e la discriminazione ad esso legata continuano ad essere una realtà vissuta; classe sociale e sesso costituiscono in tutta la regione fattori limitativi per la singola persona o il gruppo. Anche se negli ultimi 50 anni si sono potute eliminare le carestie che hanno marcato l'epoca coloniale, il problema della povertà resta. Con un reddito

medio annuo di 320 dollari, l'India continua ad avere una delle più alte concentrazioni di indigenti al mondo. Principali ragioni: la ripartizione diseguale delle ricchezze e del potere, il clientelismo e la corruzione, il rifiuto dei ricchi di prevedere una ridistribuzione che potrebbe servire da punto di partenza per uno sviluppo sostenibile.

Poco efficienti, le amministrazioni si preoccupano prima di tutto di tutelare i propri privilegi – e non intraprendono molto per promuovere uno sviluppo equo e la crescita economica. Anche se la crescita demografica è rallentata, il settore privato non è in grado di assorbire gli innumerevoli giovani, spesso privi di formazione, che si presentano sul mercato dell'occupazione. Si vede così aumentare sempre più il divario fra alcuni milioni di persone qualificate, che vivono all'occidentale e le centinaia di milioni di poveri che i processi di liberalizzazione e di mondializzazione emarginano sempre più.

Tensioni regionali – e in particolare il conflitto di lunga data fra il Pakistan e l'India a proposito del Cachemire – servono a giustificare budget militari in costante aumento. Ciò spiega l'assenza di investimenti produttivi suscettibili di migliorare la situazione delle classi sfavorite. Queste tensioni costituiscono anche un mezzo per distogliere l'attenzione dai problemi strutturali, dalle disparità sociali, dal degrado dell'ambiente, dalla mancanza di infrastrutture e dalla corruzione che affliggono i servizi pubblici.

Dato che la crescita economica rimane debole e dipende in larga misura dall'agricoltura, la povertà non può essere ridotta rapidamente in modo sensibile. Contemporaneamente la disparità dei redditi cresce e il debito pubblico aumenta. In considerazione delle resistenze dei funzionari e dei politici, è poco probabile che si operino a medio termine le pur così urgenti riforme.

Due nuovi fattori costituiscono tuttavia motivo di speranza: grazie al lavoro dei media moderni, l'opinione pubblica è meglio informata e più critica. Ne conseguono, tra l'altro, discussioni aperte sulla politica delle autorità. Il fatto stesso che la stampa sveli numerosi casi di corruzione è nuovo e importante. Le ONG hanno un influsso particolarmente benefico nella pianificazione di programmi di sviluppo efficienti in favore dei poveri. Inoltre criticano la politica dei governi e esercitano un influsso positivo su di loro. Il processo di decentralizzazione che si estende a tutta la regione, è un fenomeno nuovo e promettente, che lascia intravedere cambiamenti nella gestione degli affari pubblici a livello locale, un rafforzamento della democrazia e della trasparenza e soprattutto, un aumento degli sforzi profusi in favore dei poveri.

Le relazioni che la DSC intrattiene da lunga data in India costituiscono un elemento essenziale per lo svolgimento della sua missione: contribuire a colmare il divario fra ricchi e poveri negli Stati in cui essa è attiva. Capaci di lavorare in modo mirato e lungimirante in favore di una maggiore equità nei confronti delle classi sfavorite, i suoi partner possiedono un potenziale considerevole. Le risorse relativamente modeste sono così utilizzate in modo oculato, in una prospettiva di aiuto all'autosviluppo. La cooperazione allo sviluppo completa in modo visibile le relazioni economiche della Svizzera con questo Paese.

L'Afghanistan è ancora intento alla ricostruzione della sua società multietnica, che è stata distrutta dalla guerra. Il successo di questo processo dipende dalla capacità del mondo politico di dimenticare i fattori di divisione, ma anche dalla costanza e dalla

coerenza del sostegno internazionale. L'attuale ritorno dall'esilio di numerose persone qualificate che hanno fatto buone esperienze con i principi democratici e il concetto dei diritti umani costituisce un segnale incoraggiante.

### **Priorità geografiche e tematiche**

Nell'Asia meridionale, la DSC concentra le sue attività sui tre Paesi prioritari, cioè l'India, il Pakistan e il Bangladesh. Essa finanzia inoltre programmi di promozione della pace nello Sri Lanka e sostiene la ricostruzione dell'Afghanistan. All'epoca dei Talibani, i programmi della DSC in Afghanistan erano monitorati dall'ufficio di coordinamento di Islamabad (Pakistan). Nel 2002 è stato aperto un ufficio a Kabul. Si prevede di sostituire a medio termine le importanti azioni umanitarie con un programma limitato di cooperazione bilaterale allo sviluppo. Nello Sri Lanka, si nutre la speranza di veder migliorare la situazione politica caratterizzata sinora dall'instabilità; si dovranno, se necessario, esaminare le possibilità di azione in questo Paese.

La DSC promuove nell'Asia meridionale una redistribuzione del potere in favore dei poveri. A tal fine si deve migliorare il loro accesso alle risorse esistenti e contemporaneamente aumentare le risorse stesse. La cooperazione segue concretamente le due vie seguenti:

#### *a) Miglioramento della giustizia sociale*

Le attività della DSC sono finalizzate prima di tutto a sviluppare le capacità e a incoraggiare le istituzioni a impegnarsi sulla via di riforme. Sono sostenute le organizzazioni che lavorano con le popolazioni sfavorite e i processi di decentralizzazione dei servizi pubblici. Parallelamente, si devono sensibilizzare le classi privilegiate alle cause della povertà e aiutare i diseredati nella lotta contro la discriminazione di cui sono vittime.

#### *b) Promozione dei redditi e dell'occupazione – uso sostenibile delle risorse naturali*

Attraverso un migliore accesso al mercato del lavoro e un uso equo e sostenibile delle risorse naturali si prevede di aprire ai poveri nuove prospettive economiche e sociali. Nell'Asia meridionale, la DSC sostiene attori privati – principalmente gruppi locali, ONG che operano a livello nazionale e organi governativi locali. Essa sostiene inoltre gli sforzi intrapresi per ridefinire la funzione dei governi, che non svolgono più tutti i compiti direttamente, ma ne assumono la regolamentazione. Essa promuove le iniziative locali atte a fornire soluzioni originali e più efficienti ai problemi di povertà.

*Esempio concreto:* Promozione dei redditi e dell'occupazione/miglioramento della giustizia sociale

Sviluppo di comunità e di servizi finanziari per i gruppi più sfavoriti del Bangladesh (Ashrai)

Le etnie autoctone (tribali) che popolano il Nord-Est del Bangladesh subiscono la discriminazione della maggioranza bengalese e non sono praticamente rappresentate negli esecutivi comunali. Fondata nel 1991 da un etnologo bengalese e sostenuta dalla DSC dal 1996, l'organizzazione Ashrai affronta il problema promuovendo la creazione di consigli tribali in grado di divenire i portavoce di

queste comunità; esse acquistano gradualmente peso politico e si uniscono per formare un elettorato che gli ambienti politici locali sono costretti a prendere in considerazione.

I tribali e gli altri indigeni sono esclusi dai programmi di microfinanziamento dato che sono considerati clienti poco affidabili. Per di più, i servizi finanziari loro proposti, soggetti a condizioni severe, spesso non sono conformi alle loro esigenze. Ashrai ha quindi sviluppato un sistema di risparmio e di credito basato su modelli applicati in India e nell'Africa occidentale. La mobilitazione della comunità avviene per il tramite di gruppi di autopromozione il cui obiettivo principale è il risparmio. Questi gruppi – che comprendono in generale una ventina di persone, quasi esclusivamente donne – assumono la gestione finanziaria dei depositi e dei crediti. Ashrai fornisce loro prestiti e assistenza organizzativa.

Questi gruppi non avranno più il sostegno di Ashrai dal 2010, data in cui saranno integrati nel sistema governativo locale. Le associazioni di risparmio e di credito potranno allora stringere relazioni dirette con le banche locali e dare prova di autonomia anche in questo ambito.

## **5.2.6 Asia del Sud-Est e Himalaya**

### **Sfide e potenziali**

I Paesi partner della DSC nell'Asia del Sud-Est sono tutti impegnati in un processo di liberalizzazione, di apertura al settore privato e all'economia mondiale. Simultaneamente, i vecchi sistemi comunisti di economia pianificata o i sistemi feudali cedono il posto a amministrazioni decentrate e a nuove società civili più attive. I governi centrali cambiano ruolo e si limitano a svolgere le funzioni pubbliche essenziali – in particolare a creare condizioni quadro favorevoli. Anche se con riluttanza, affidano a privati o a collettività locali i compiti che questi sono in grado di eseguire con più efficacia.

In Nepal, la legislazione (Local Self Governance Act) ha convalidato formalmente questo processo. A livello di attuazione, tuttavia, occorrono ancora sforzi per trasferire concretamente competenze ai distretti e ai Comuni. In tutti i casi in cui è riuscita a far valere le sue esperienze locali, la DSC ha potuto fornire un contributo valido aiutando le collettività locali ad assumersi le loro nuove responsabilità e partecipando nello stesso tempo agli adeguamenti politici richiesti.

In diversi programmi si è rivelato che condizioni quadro favorevoli sono certamente essenziali, ma che non bastano per garantire miglioramenti decisivi. La legislazione forestale del Nepal permette ora a gruppi locali di gestire le foreste in modo più sostenibile. I gruppi coordinano il lavoro tenendo conto di criteri sociali e si impegnano a preservare le superfici boschive in una prospettiva d'investimento nel contempo economica e sociale (vedere esempio concreto qui di seguito).

La crescita demografica e lo sfruttamento assai intensivo delle pianure hanno conseguenze anche sulle zone di collina e di montagna. In differenti Paesi la DSC ha fatto buone esperienze in materia di utilizzazione più intensiva, più produttiva e più sostenibile di terreni in collina con gruppi locali ma anche con centri di competenze internazionali. Nei prossimi anni si dovrà esaminare se varrà la pena di adottare

questi metodi in regioni e Paesi in cui sono ancora poco utilizzati (Vietnam, Corea del Nord e Laos).

### **Priorità geografiche e tematiche**

I Paesi partner attuali della DSC in questa regione sono il Nepal, il Bhutan e il Vietnam, ai quali si prevede di aggiungere un nuovo Paese prioritario che potrebbe essere il Laos o la Mongolia. Nell'ambito del programma straordinario con la Corea del Nord sarà ridotta la quota all'aiuto umanitario; per promuovere la sicurezza alimentare si ricorrerà maggiormente ai mezzi della cooperazione tecnica. Sono previsti anche contributi per il miglioramento delle condizioni quadro.

Nell'Asia del Sud-Est e in Himalaya, la DSC si concentra più particolarmente sui temi seguenti:

#### *a) Uso sostenibile delle risorse naturali*

Numerosi programmi sono destinati al miglioramento delle colture pluviali in zone collinari, all'uso più efficace e più sostenibile dei suoli difficili – in particolare mediante sistemi agroforestali e colture più intensive e più redditizie. Un sostegno è fornito anche alla silvicoltura comunitaria locale. Nella regione del Mekong, si prevede di continuare la collaborazione fra specialisti, partner locali e centri di competenze regionali e di completarla con un dialogo politico a livello nazionale.

#### *b) Buona gestione degli affari pubblici*

Il tema trasversale della governance – che mira al rafforzamento dei poteri pubblici e dei responsabili locali nonché a una ripartizione equa dei compiti fra amministrazione e società civile – interviene tra l'altro nella costruzione e nella manutenzione di infrastrutture rurali in Nepal e in Bhutan. In Vietnam, i responsabili del programma delle amministrazioni municipali lavorano al miglioramento dei servizi pubblici e alla ripartizione delle funzioni fra l'amministrazione e le organizzazioni civili. In Nepal la DSC opera soprattutto in favore della decentralizzazione, della lotta contro la corruzione e dell'accesso all'assistenza giuridica.

#### *c) Promozione di redditi*

La lotta contro la povertà e la promozione di redditi costituiscono gli obiettivi più importanti, perseguiti, tra l'altro, con programmi di istruzione e, in particolare, di formazione professionale in Nepal, in Bhutan e in Vietnam e di formazione al management in Vietnam e in Cina. In Nepal, le attività di promozione dell'artigianato si ripercuotono positivamente sui redditi. La DSC sostiene il miglioramento della produzione e del rendimento del suolo in Bhutan, della coltura del mais in Nepal, della coltura delle patate e del mais nella Corea del Nord e di quella del riso e delle verdure nella regione del Mekong.

#### *Esempio concreto:* Uso sostenibile delle risorse naturali e creazione di redditi

Il mondo intero ha visto le immagini di terre eccessivamente sfruttate sulle pendici nepalesi dell'Himalaya, del disboscamento nonché delle inondazioni e dell'erosione che ne derivano. Queste immagini hanno condizionato le trattative al Vertice della Terra di Rio. Le nozioni di «sovrappopolazione», di povertà e di degrado dell'ambiente hanno a lungo costituito l'oggetto di scenari pessimistici.

Nel frattempo, il paesaggio e lo sfruttamento del suolo sono notevolmente cambiati in Nepal. Il bestiame errante è praticamente sparito, la maggior parte delle foreste di montagna è protetta da oltre diecimila gruppi di utilizzatori locali e gestita collettivamente. Molti alberi da frutta e da foraggio sono stati piantati su terreni scoscesi, al bordo dei campi e sulle rive dei corsi di acqua. Gli effetti sono palesemente positivi sulla biomassa prodotta, sul regime idrico, sul rendimento delle colture e sulla produzione lattiera. Nonostante i disordini politici, si registrano notevoli miglioramenti per quanto riguarda la qualità di vita della popolazione di montagna, la biodiversità e lo stato delle infrastrutture situate a valle. I progetti della DSC vi hanno contribuito in modo sostanziale con diversi mezzi – utilizzazione del bosco, consulenza agricola, colture più produttive e accesso al mercato (commercializzazione del latte per esempio).

L'idea è di continuare sulla base delle esperienze acquisite. In Nepal, gli obiettivi sono di assicurare ai membri più poveri dei gruppi di utilizzazione forestale una parte equa degli introiti, di aumentare i redditi grazie alla creazione di valore aggiunto e di aiutare le associazioni di utilizzatori a superare i rischi della politica forestale. In Bhutan, gli sforzi mirano all'instaurazione di un'utilizzazione partecipativa delle foreste come previsto dalla legislazione; nella Corea del Nord, invece, l'accento è messo su un'utilizzazione più sostenibile e più produttiva delle colline disboscate e minacciate dall'erosione. Per quanto concerne il Vietnam e il Laos, si prevede di promuovere le attività economiche nelle regioni di montagna grazie, in particolare, a una utilizzazione più sostenibile e redditizia dei suoli. Le misure previste variano secondo il contesto: migliore regolamentazione dei diritti di usufrutto, rafforzamento dei gruppi di utilizzatori e delle loro organizzazioni, miglioramento della qualità e aumento della produttività. Occorre anche facilitare la commercializzazione dei prodotti provenienti dalle regioni periferiche, per esempio dando alle organizzazioni locali e agli imprenditori la possibilità di costruire strade e ponti.

## 5.2.7 Medio Oriente e Africa del Nord

### Sfide e potenziali

Per la Svizzera le relazioni con il Medio Oriente e l'Africa del Nord rivestono un'importanza politica che non ha smesso di aumentare negli ultimi anni. Accanto a interessi economici – legati prima di tutto alla zona di libero scambio prevista dall'UE – gli elementi di maggior importanza sono gli sforzi profusi dalla Svizzera per la continuazione del processo di pace nel Vicino Oriente, per le questioni relative alla cooperazione Nord-Sud, alle migrazioni e alla sicurezza nella regione del Mediterraneo, nonché per il suo approvvigionamento di energia (gas, petrolio). Tale problematica ha portato il Consiglio federale ad adottare, l'11 aprile 2001, una Strategia di politica estera della Svizzera per il bacino sud ed est del Mediterraneo che prevede tra l'altro un'intensificazione della cooperazione allo sviluppo con questa regione.

Il Medio Oriente e l'Africa del Nord sono contraddistinti da una cultura in gran parte comune a tutta la regione, appartenenza maggioritaria alla fede islamica e di lingua araba. Ma le enormi disparità, in particolare sotto il profilo dello sviluppo economi-

co, delle risorse naturali, della povertà, dell'apertura politica e culturale, ne fanno una regione assai eterogenea, piena di contrasti e di contraddizioni – con tutte le ripercussioni che ciò comporta sulla situazione politica dei Paesi che la compongono e i rischi che ne possono risultare. Le suddivisioni interne (Maghreb: Tunisia, Algeria, Marocco, Libia; Mashrek: Giordania, Siria, Libano, Iraq) sono tuttavia nettamente meno eterogenee.

Sul piano politico, tutta questa parte del mondo è profondamente segnata dal conflitto del Vicino Oriente, che costituisce un freno allo sviluppo. Altri fattori paralizzanti: le discordie interne, i governi despotici e la mancanza di rispetto delle regole democratiche o dei diritti dell'uomo che prevalgono in differenti Paesi. L'«Occidente» è spesso considerato come «ipocrita» dato che preconizza valori come i diritti dell'uomo o i diritti costituzionali, ma trasgredisce questi valori per i suoi propri interessi nel Medio Oriente e nell'Africa del Nord. Sul piano economico, si constata un aggravamento della povertà che affligge soprattutto le zone rurali e i giovani. Ciò detto, il livello di formazione relativamente elevato della popolazione, le importanti risorse naturali, il potenziale turistico e una crescita demografica sotto controllo costituiscono veri punti di forza.

### **Priorità geografiche e tematiche**

Dopo l'Accordo di Oslo del 1993, è stata istituita una cooperazione importante con la Palestina. Questo sostegno all'assistenza sociale della popolazione e al mantenimento dell'ordine può essere continuato anche se dall'autunno 2000 la situazione è estremamente degenerata. Altri programmi importanti saranno realizzati nella Turchia orientale (sviluppo rurale) nonché in Giordania e in Egitto (fondo di contropartita generato dalle operazioni di sdebitamento). La Svizzera beneficia della buona reputazione dovuta alle sue qualità tradizionali – rapidità e flessibilità nella realizzazione dei progetti, cooperazione con i governi e con la società civile, presa in considerazione delle esigenze reali della popolazione.

Intensificheremo nei prossimi anni la cooperazione in questa regione, proseguendo, da una parte, le attività nei Paesi menzionati e potenziando, dall'altra, i programmi regionali nel Maghreb e nel Mashrek nei settori seguenti:

#### *a) Miglioramento della giustizia sociale*

L'accento sarà messo su attività che contribuiscono a generalizzare l'accesso ai servizi pubblici e alle risorse e a ridurre le disparità sociali. Si dovrà in particolare promuovere l'occupazione (formazione professionale, integrazione sul mercato dell'occupazione, miglioramento dell'artigianato tradizionale, concessione di crediti) e fornire un sostegno alle categorie sociali emarginate e sfavorite. Simili provvedimenti consentono di attenuare le tensioni sociali e contribuiscono così a ridurre i problemi interni e le migrazioni.

#### *b) Buona gestione degli affari pubblici*

In questo ambito si devono aiutare i governi e la società civile nei settori seguenti: rispetto dei diritti dell'uomo, creazione di strutture pluralistiche, rafforzamento dello Stato di diritto, lotta contro la corruzione e riorganizzazione dell'amministrazione. Saranno in particolare sostenuti gli sforzi che mirano a migliorare le condizioni di detenzione delle donne e dei giovani delinquenti, a riabilitare e a assicurare il reinserimento sociale dei prigionieri politici e a diffondere informazioni sui diritti del-

l'uomo. Oltre ai servizi governativi, sono partner importanti le ONG perché si impegnano a realizzare gli adeguamenti necessari sul piano interno.

*c) Uso sostenibile delle risorse naturali*

In questa regione, si tiene conto della problematica ecologica solo da alcuni anni e in proporzioni molto deboli. La Svizzera – spesso in collaborazione con donatori multilaterali – può contribuire in modo determinante a un miglioramento realizzando campagne di sensibilizzazione alle questioni relative all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, nonché partecipando all'elaborazione di politiche e di metodi per la lotta contro la desertificazione, per lo smaltimento dei rifiuti e l'approvvigionamento di acqua.

*Esempio concreto:* Buona gestione degli affari pubblici / miglioramento della giustizia sociale

In Giordania, Paese in cui le strutture tradizionali sono sconvolte dal processo di transizione, organizzazioni di difesa dei diritti dell'uomo denunciano sempre più apertamente il problema degli «omicidi d'onore» (commessi sulle donne, per «lavare» l'onore della famiglia). Capita spesso che il tribunale (se il caso finisce in tribunale) assolva l'assassino dato che il «concetto di onore» è ancorato nella cultura tradizionale e giustifica determinate reazioni.

Su richiesta del personale della prigione per donne di Amman, un'associazione di difesa dei diritti umani ha realizzato un programma di assistenza psicologica e istituito un'unità di protezione presso la quale le donne minacciate possono trovare aiuto.

Il successo di questo progetto ha spinto il Ministero della giustizia del Libano a copiare il modello giordano, rispondendo così alla richiesta delle ONG locali. Inoltre, su iniziativa di un'organizzazione turca, è stata avviata una cooperazione a questo merito fra ONG giordane, palestinesi e libanesi. Le iniziative della società civile hanno pertanto portato i ministeri della giustizia dei tre Paesi ad accordarsi per armonizzare le loro procedure.

Apporti della DSC: un modesto contributo finanziario, la possibilità di scambi di esperienze fra ONG, nonché fra ONG e enti governativi.

## **5.2.8 Il Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility; GEF)**

Il piano d'azione del Vertice di Johannesburg sottolinea che i Paesi industrializzati, a causa dei loro comportamenti consumistici irragionevoli, hanno una responsabilità particolare per quanto riguarda le modificazioni dell'ambiente. Tuttavia, è necessario integrare nel processo di prevenzione dei rischi ambientali globali anche i Paesi in via di sviluppo in quanto la loro responsabilità in questo ambito tende ad aumentare. Per tale ragione la DSC si sforza, attraverso tutte le azioni relative al suo programma globale per l'ambiente, di promuovere un equilibrio sostenibile fra lo sviluppo socioeconomico e la capacità di carico degli ecosistemi, che sono la base della vita. Tali sforzi sono coordinati con l'UFAFP per creare sinergie fra la cooperazione

multilaterale e le attività bilaterali. Questi scambi permettono anche di tenere conto, durante le trattative su convenzioni ambientali multilaterali, delle esperienze fatte sul campo.

### **Obiettivi e attuazione del GEF**

In sintonia con la sua missione generale, la DSC si è posta, nell'ambito del GEF, l'obiettivo di sostenere gli sforzi intrapresi dai Paesi in via di sviluppo per l'attuazione delle convenzioni quadro delle Nazioni Unite nel settore dell'ambiente globale. Tale sostegno assume in primo luogo la forma di misure di prevenzione contro il degrado dell'ambiente e contribuisce contemporaneamente a migliorare le condizioni socioeconomiche locali (impiego più efficiente delle risorse, riduzione degli agenti inquinanti) facendo prendere coscienza a tutti gli attori dello sviluppo della gravità dei problemi globali dell'ambiente, che a lungo termine rappresentano una minaccia molto grave per lo sviluppo sostenibile.

Le esperienze fatte nell'ambito del GEF, consentono alla DSC di prendere parte al dialogo politico per assicurare, da una parte, che le dimensioni sociali e economiche siano completamente integrate negli strumenti relativi all'ambiente globale e, dall'altra, che la lotta contro i problemi globali dell'ambiente diventi l'obiettivo di tutte le azioni della cooperazione allo sviluppo (*mainstreaming*). Questo dialogo ha luogo a diversi livelli: in primo luogo all'interno della DSC (per esempio preparazione di programmi per Paese o di strategie settoriali); quindi, a livello bilaterale con le istituzioni dei Paesi partner. In Svizzera, il dialogo si svolge con gli altri Uffici dell'amministrazione e con tutti gli attori nazionali che si occupano dello sviluppo sostenibile; inoltre il dialogo è continuato anche sul piano multilaterale con le organizzazioni dell'ONU, la Banca mondiale e l'OCSE.

### **Priorità tematiche**

Le priorità tematiche del GEF possono essere suddivise in tre gruppi principali:

- protezione del clima e uso sostenibile dell'energia;
- corretto smaltimento di sostanze tossiche;
- conservazione della biodiversità e gestione sostenibile delle risorse naturali.

#### *Esempio concreto*

In Ecuador, in oltre 300 centri sanitari, il corretto smaltimento dei rifiuti basato sulla raccolta differenziata, ha permesso di ridurre la quantità di rifiuti infetti (ha preso parte al progetto il 33 % dei letti ospedalieri e delle cliniche del Paese). Il personale ospedaliero è stato sensibilizzato al corretto trattamento dei rifiuti; sono stati costituiti gruppi responsabili della raccolta differenziata. A Quito, i rifiuti ospedalieri sono smaltiti correttamente. Grazie alla formazione del personale medico, si sono potuti ridurre gli incidenti nel trattamento del materiale infetto. Il progetto contribuisce a sostenere l'Ecuador nell'attuazione della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione.

Spesso i mezzi a disposizione di un singolo Paese per affrontare sfide globali come la povertà, il degrado dell'ambiente, le migrazioni o l'AIDS sono largamente superati. In tal caso spetta sempre più alla comunità internazionale trovare una soluzione. Le istituzioni multilaterali contribuiscono a risolvere, nei Paesi in via di sviluppo, problemi complessi o politicamente delicati che superano le possibilità della cooperazione bilaterale, perché rivestono carattere globale o richiedono fondi considerevoli. Le dimensioni, la reputazione e le competenze di queste istituzioni permettono loro di fornire un aiuto adeguato alle popolazioni indigenti e di trovare soluzioni oltre i confini politici. I forum e le istituzioni multilaterali svolgono attualmente un ruolo di primo piano nella cooperazione allo sviluppo: identificano nuovi problemi e li risolvono assicurando il coordinamento politico e fissando norme e principi applicabili dappertutto nel mondo. In breve, contribuiscono, in gran parte, a definire le condizioni quadro generali della cooperazione allo sviluppo.

Nel suo rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale comunica la sua intenzione di attribuire un ruolo chiave alle attività multilaterali della Svizzera. Nella maggior parte dei casi sono i forum e le organizzazioni multilaterali che prendono in mano i nuovi problemi e riescono a trovare soluzioni. Per contribuire efficacemente a risolvere problemi globali – e, parallelamente, a tutelare i suoi interessi a lungo termine – la Svizzera deve partecipare attivamente alle reti della comunità internazionale e ai processi decisionali multilaterali.

L'impegno della Svizzera è rivolto in primo luogo a rafforzare il sistema multilaterale e le sue principali istituzioni, cioè le Nazioni Unite, le istituzioni di Bretton Woods e le banche regionali di sviluppo. Tuttavia in un contesto contraddistinto da nuove prospettive, ma anche da nuove minacce, aumenta l'importanza delle iniziative e delle reti multilaterali. Diversamente dalle istituzioni multilaterali tradizionali, queste nuove reti si aprono maggiormente agli ambienti scientifici, alla società civile e al settore privato. Dopo la Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo, gli sforzi della cooperazione internazionale sono rivolti al raggiungimento degli obiettivi internazionali di sviluppo del 2015. Il tema dei beni pubblici globali diventa sempre più importante. Si ricorre a strumenti di coordinamento e a forme di cooperazione nuove che conferiscono maggior responsabilità ai Paesi partner e influiscono sulla cooperazione bilaterale allo sviluppo.

Si constata tuttavia anche che, da qualche anno, alcuni Paesi donatori cercano di influire sulla politica e sui programmi delle istituzioni multilaterali mediante contributi destinati a fini determinati (o vincolati). Inoltre gli Stati Uniti e il G8 adottano una politica internazionale sempre più basata sulla salvaguardia dei propri interessi, cosa che incide anche sulle attività multilaterali. Questa multi-bilateralizzazione della cooperazione multilaterale solleva, evidentemente, nuove questioni e preoccupazioni.

### 5.3.1

### **L'impegno multilaterale della Svizzera: obiettivi strategici**

L'impegno multilaterale della Svizzera comprende diverse dimensioni. Il nostro Paese è in primo luogo membro – nonché comproprietario e corresponsabile dei suoi contributi in capitali – di numerose istituzioni multilaterali. Grazie alla sua qualità di membro a tutti gli effetti ha diritto di voto, il diritto di partecipare a organi di direzione e di sorveglianza, con le relative possibilità di influsso e di codecisione. La Svizzera ha dunque il diritto e la possibilità di influire sugli obiettivi, sulla politica e sui metodi di lavoro di queste istituzioni. Essa si impegna ad assumere e ad applicare le decisioni prese in comune.

La Svizzera ha fissato i seguenti obiettivi per i prossimi anni:

- rafforzamento del sistema multilaterale: la Svizzera contribuisce a migliorare la ripartizione dei compiti e il coordinamento nel sistema multilaterale, nonché ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni multilaterali;
- creazione, nel sistema multilaterale, di una collaborazione basata sui risultati. La partecipazione alle istituzioni multilaterali deve permettere alla Svizzera di porre accenti tematici e di far valere proficuamente i suoi principi in materia di politica di sviluppo nel sistema multilaterale;
- sfruttamento sistematico di sinergie. La Svizzera favorisce lo sfruttamento delle sinergie fra cooperazione multilaterale e cooperazione bilaterale. Essa vuole integrare nei suoi programmi le corrispondenti conoscenze e stimolare così la propria capacità innovativa. Contemporaneamente intende trarre profitto dalle esperienze fatte dai suoi partner multilaterali e modificare di conseguenza i suoi programmi e la sua organizzazione. Inoltre ci tiene a valorizzare le sue esperienze e a mettere a disposizione le conoscenze che ha acquisito in materia di cooperazione multilaterale;
- scelta oculata dei partner multilaterali. La Svizzera si concentra deliberatamente su istituzioni multilaterali, reti e forum strategicamente importanti. Senza indebolire il sistema multilaterale, questa definizione di priorità istituzionali deve permettere alla Svizzera di far valere i suoi principi politici in materia di sviluppo e di impiegare efficacemente le sue risorse nel sistema multilaterale;
- partecipazione al dialogo multilaterale ponendo accenti tematici. La Svizzera intende focalizzarsi su un orientamento tematico chiaro nel sistema multilaterale e nei confronti dei suoi partner. Essa segue attentamente l'evoluzione dei temi dibattuti sulla scena internazionale e li esamina per determinare la loro importanza strategica;
- sostegno attivo ai Paesi partner. La Svizzera si impegna a difendere adeguatamente le esigenze dei suoi Paesi partner più poveri. Essa contribuisce così a fare in modo che anche i Paesi in via di sviluppo o in transizione più sfavoriti possano esprimere la loro opinione nelle istituzioni multilaterali;
- integrazione della società civile e del settore privato nel sistema multilaterale. La Svizzera promuove l'integrazione del settore privato e della società civile in tutti i settori del sistema multilaterale.

Nella strategia multilaterale della DSC questi obiettivi generali sono presentati in dettaglio. Le priorità specifiche della cooperazione con i suoi principali partner multilaterali (fra cui la Banca mondiale e il PNUS) sono definite nei documenti strategici relativi a ogni singola istituzione. Questi documenti di base, consolidati in collaborazione con il Seco, costituiscono la strategia multilaterale della Svizzera.

### **5.3.2 La cooperazione con l'ONU**

#### **Il sistema delle Nazioni Unite**

Dal mese di settembre 2002, la Svizzera è membro a parte intera delle Nazioni Unite. Un partenariato di lunga durata è pertanto giunto a compimento e la Svizzera è ora membro a tutti gli effetti dell'ONU; di conseguenza essa può far valere le sue richieste in materia di politica di sviluppo in seno ai principali organi dell'ONU, cioè dove si prendono le decisioni importanti che influiscono direttamente sui fondi, sui programmi e sulle organizzazioni specializzate di questa grande istituzione, e, al di là di essa, sulla cooperazione internazionale allo sviluppo. Oltre a conferirle maggiori possibilità di influsso, questa adesione significa per la DSC anche una maggiore responsabilità. La DSC si impegnerà a trattare adeguatamente e più sistematicamente di quanto non abbia fatto sinora tutti i temi importanti per lo sviluppo quando verranno discussi dagli organi centrali dell'ONU. La Svizzera partecipa – in seno all'Assemblea generale e al Consiglio economico e sociale – all'elaborazione delle principali tendenze e direttive in materia di lotta contro la povertà. Nei prossimi anni (2004–2007), la Svizzera insisterà particolarmente, in seno a queste istanze, sull'efficacia degli sforzi di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite nel suo complesso. A questo merito si impegnerà particolarmente:

- a orientare il sistema dell'ONU verso gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo (Millennium Development Goals) che servono alla Svizzera da riferimento per il suo impegno politico in materia di sviluppo;
- ad assicurare un monitoraggio sistematico dei risultati delle grandi conferenze e delle conferenze speciali dell'ONU, in particolare della Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo (Monterrey) e del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg);
- a vigilare sulla coerenza e sul coordinamento delle diverse attività e organizzazioni di sviluppo dell'ONU;
- ad assicurare il coordinamento fra il lavoro umanitario e il lavoro di sviluppo dell'ONU durante e dopo le situazioni di crisi;
- a migliorare la cooperazione fra l'ONU e la Banca mondiale e a definire chiaramente i ruoli di ciascuno, in particolare dopo la 13ª ricostituzione dell' AIS che permette di assegnare il 20 per cento dei fondi disponibili sotto forma di contributi non rimborsabili (grants);
- a rafforzare la funzione di coordinatore assunta dall'ONU, in particolare a livello dei Paesi donatori;
- a fare in modo che l'ONU attribuisca più importanza al settore privato e alla promozione della responsabilità delle imprese, in particolare per l'effetto catalizzatore del «Patto globale» (Global Compact).

Le attività della Svizzera in seno all'Assemblea generale e al Consiglio economico e sociale si concentrano su aspetti normativi e sistemici; nella cooperazione con i fondi e i programmi dell'ONU per lo sviluppo assume invece maggiore importanza l'aspetto operativo.

La Svizzera sostiene attivamente con quasi 90 milioni di franchi all'anno alcuni dei circa 30 fondi e programmi dell'ONU per lo sviluppo; fa pertanto parte dei dieci più importanti donatori delle Nazioni Unite. Gli organismi a cui è attribuita la massima priorità sono il PNUS<sup>8</sup>, l'UNICEF<sup>9</sup> e il FNUAP<sup>10</sup>, che ricevono complessivamente quasi il 90 per cento dei contributi elvetici. Inoltre, la Svizzera sostiene l'UNAIDS<sup>11</sup>, l'OMS<sup>12</sup>, l'UNIFEM<sup>13</sup>, il VNU<sup>14</sup> e la FAO<sup>15</sup>.

### **Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS)**

Nei prossimi anni, la Svizzera attribuirà un'attenzione particolare al PNUS e alla sua missione di ridurre la povertà a livello planetario. In primo luogo dovrà sostenere il ruolo guida affidato al PNUS dal segretario generale delle Nazioni Unite per raggiungere gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo. La seconda priorità della Svizzera sarà di rafforzare la funzione di coordinamento del PNUS in seno al sistema dell'ONU – elemento centrale di un processo di riforme il cui obiettivo è di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività di sviluppo svolte dalle Nazioni Unite e dai loro organismi specializzati. La Svizzera sosterrà infine gli sforzi sostenuti dal PNUS per stabilire nuovi partenariati con la società civile e il settore privato, tra l'altro attraverso il lancio a livello nazionale di partenariati *Global Compact*.

Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo costituisce, agli occhi della Svizzera, uno dei pilastri essenziali della cooperazione multilaterale. La DSC rappresenta la Svizzera in seno al Consiglio di amministrazione del PNUS e può così influire sull'orientamento tematico, sul budget e sull'amministrazione di questo organismo con interventi o proposte o svolgere essa stessa trattative. In diversi Paesi, la DSC coopera direttamente con il PNUS. Quest'ultimo sostiene lo sviluppo di capacità per la lotta contro la povertà, il rispetto delle regole democratiche, la gestione ambientale nonché la prevenzione e la risoluzione delle crisi.

### **Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)**

Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) – la cui missione è di difendere dappertutto nel mondo i diritti dei bambini e di migliorare le loro possibilità di sopravvivenza e di sviluppo – è il principale partner della Svizzera per l'aiuto ai bambini nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. Le priorità dell'UNICEF sostenute dalla Svizzera possono essere riassunte come segue:

<sup>8</sup> Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (United Nations Development Programme).

<sup>9</sup> Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (United Nations Children's Fund).

<sup>10</sup> Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (United Nations Population Fund).

<sup>11</sup> Programma comune delle Nazioni Unite contro l'IHV/AIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS).

<sup>12</sup> Organizzazione mondiale della sanità (World Health Organization).

<sup>13</sup> Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per la donna (United Nations Development Fund for Women).

<sup>14</sup> Volontari delle Nazioni Unite (United Nations Volunteer Programme).

<sup>15</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

- sanità e cure mediche, in particolare programmi di vaccinazione;
- accesso a un'istruzione di qualità, in particolare per le bambine;
- sviluppo su tutti i piani durante i primi anni di vita;
- lotta contro l'HIV/AIDS;
- protezione contro gli abusi, lo sfruttamento e la violenza.

L'UNICEF si concentra sulle priorità del piano d'azione «per un mondo degno dei bambini» formulato durante la sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che ha avuto luogo su questo tema nel maggio 2002. Il nuovo calendario fissato nell'occasione prevede per esempio di ridurre della metà il tasso dei bambini infettati dall'HIV e di diminuire la mortalità infantile di almeno un terzo entro il 2010; almeno il 90 per cento dei bambini del mondo deve potere beneficiare di un'istruzione scolastica di base entro la stessa data.

### **Il Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (FNUAP)**

Il Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (FNUAP) esercita una funzione importante nel settore della salute riproduttiva e dell'evoluzione demografica. La Svizzera non è attiva in questo ambito anche se considera di grande importanza le questioni demografiche. Il FNUAP completa in questo caso la cooperazione svizzera allo sviluppo. Si impegna inoltre – con altri organismi di cui coordina l'azione – nella lotta contro l'HIV/AIDS. Da diversi decenni, la Svizzera fa parte dei principali donatori del FNUAP.

Il FNUAP si trova di fronte a importanti sfide istituzionali: stabilizzare il suo budget, definire e coordinare la sua cooperazione con altri organismi dell'ONU nonché con la Banca mondiale e le banche regionali. La Svizzera sostiene il FNUAP in modo da permettergli, nonostante i limitati mezzi a disposizione, di svolgere i suoi compiti specifici e di completare validamente il lavoro di altre organizzazioni.

Gli Stati Uniti erano, sino a poco tempo fa, uno dei principali donatori del FNUAP, ma con il pretesto che questo organismo sostiene gli aborti forzati praticati in Cina non hanno versato i contributi promessi per il 2002. Oltre a questo problema finanziario, il FNUAP deve difendersi da accuse, pure da parte americana, relative al programma di azione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (Il Cairo) e più particolarmente agli obblighi che ne derivano nel settore della salute riproduttiva. La Svizzera si impegna, con altri Paesi che condividono il suo punto di vista, a fare in modo che il FNUAP possa continuare a svolgere il suo mandato.

### **Il programma comune delle Nazioni Unite contro l'HIV/AIDS (UNAIDS)**

Il programma comune delle Nazioni Unite contro l'HIV/AIDS (UNAIDS), di cui fanno parte alcune istituzioni del sistema dell'ONU, mira a migliorare l'efficacia globale delle attività svolte dalle Nazioni Unite per combattere questo flagello. Il programma si avvale dell'esperienza, del sapere e delle risorse di otto organizzazioni dell'ONU (UNICEF, PNUS, FNUAP, UNESCO, OMS, Banca mondiale, PNUCID e OIT). L'UNAIDS è il primo programma dell'ONU nel cui comitato direttivo siedono rappresentanti di ONG. La Svizzera partecipa alla sua direzione in alternanza con altri donatori. I compiti e gli obiettivi principali dell'UNAIDS sono:

- la prevenzione;
- l’assistenza e le cure alle persone HIV positive o affette da AIDS;
- il lenimento delle conseguenze dell’epidemia di AIDS.

Basandosi sulle esperienze concrete realizzate in numerosi Paesi, l’UNAIDS elabora politiche e strategie, diffonde informazioni sulle buone pratiche (best practices) e promuove la ricerca operativa e pluridisciplinare. L’UNAIDS è anche impegnato nella cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo e in transizione e coordina, in circa 60 Paesi, programmi di lotta contro l’HIV/AIDS svolti per la maggior parte da donatori bilaterali.

### **L’Organizzazione mondiale della sanità (OMS)**

L’Organizzazione mondiale della sanità, a Ginevra, è il punto di riferimento internazionale per le questioni sanitarie. L’OMS svolge un ruolo essenziale nelle considerazioni sull’importanza della sanità per lo sviluppo. Come altre istituzioni, basa i suoi programmi sulla riduzione della povertà e sullo sviluppo sostenibile. Essa opera in una prospettiva globale, con l’obiettivo di offrire a tutti l’accesso a cure mediche di qualità e a costi modici. I contributi della DSC all’OMS servono essenzialmente a cofinanziare programmi di lotta contro le malattie tropicali – in particolare la malaria – e contro la tubercolosi, nonché programmi di sanità e di promozione della sanità destinati in particolare ai bambini e agli adolescenti. Un sostegno particolare è fornito a programmi specifici per uomini/donne nelle istituzioni di sanità pubblica.

### **Il Patto globale (Global Compact/GC)**

Il Patto globale è diretto da New York ed è destinato a divenire il punto focale delle Nazioni Unite per il settore della responsabilità delle imprese nelle questioni sociali e in quelle relative all’ambiente e ai diritti dell’uomo. La creazione di Patti globali nazionali promette una partecipazione maggiore delle imprese alla promozione e all’applicazione dei principi della responsabilità.

## **5.3.3 La cooperazione con le Istituzioni di Bretton Woods (IBW)**

È dal 1992 che la Svizzera è membro delle istituzioni di Bretton Woods, del Fondo monetario internazionale (FMI) e del gruppo della Banca mondiale. Quest’ultimo comprende la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) con la sua filiale, l’Associazione internazionale per lo sviluppo (AIS), nonché l’Agenzia multilaterale per la garanzia agli investimenti (AMGI) e la Società finanziaria internazionale (SFI). La Banca mondiale è il più grande e il più importante istituto di finanziamento dello sviluppo. Negli ultimi anni, le istituzioni di Bretton Woods si sono notevolmente trasformate. In seguito alle crisi finanziarie che hanno avuto luogo in Asia, nella Federazione russa e nell’America del Sud negli anni Novanta, la comunità degli Stati ha intrapreso vasti lavori per rafforzare l’architettura finanziaria internazionale. Essi sono finalizzati in primo luogo a rendere più trasparente la politica economica dei membri del FMI nonché il Fondo monetario stesso. Elementi importanti di questi lavori sono lo sviluppo e l’applicazione di standard e codici di comportamento riconosciuti sul piano internazionale per quel che concerne la politi-

ca monetaria e la vigilanza dei mercati finanziari come pure la pubblicazione delle analisi del FMI sui differenti Paesi. Il Fondo monetario è inoltre maggiormente orientato verso la prevenzione delle crisi e le questioni relative al mercato finanziario. Il programma di valutazione del settore finanziario (Financial Sector Assessment Programm = FSAP), gestito in comune dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale, deve garantire un controllo più completo dei settori finanziari nazionali. Inoltre, gli strumenti per la concessione di risorse e la configurazione delle condizioni di politica economica (la cosiddetta condizionalità) sono stati rivisti e adattati. Infine, il maggior coinvolgimento del settore privato nella risoluzione delle crisi dovrebbe ridurre il possibile rischio morale (moral hazard) dei crediti ufficiali. Secondo il Consiglio federale, la creazione di una procedura obbligatoria in caso di insolvibilità di debitori sovrani (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM = Meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano) sarebbe un elemento importante di un coinvolgimento efficace del settore privato negli sforzi profusi per risolvere le crisi finanziarie internazionali. La Banca mondiale ha fatto della lotta contro la povertà la sua missione centrale. Essa ha sviluppato con il FMI l'approccio fondato sul Documento strategico di riduzione della povertà (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP), che serve da base comune per il nuovo programma inteso a ridurre la povertà e a favorire la crescita (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF), per il cofinanziamento di crediti a sostegno della riduzione della povertà (Poverty Reduction Support Credit, PRSC), per i Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) e per la concessione di fondi dell'AIS. Dopo aver analizzato e ridefinito i suoi orientamenti generali, la Banca mondiale ha adottato una nuova linea strategica per il suo lavoro nei Paesi poveri e nei Paesi a reddito medio. Questo lavoro si basa su una serie di strategie settoriali (ambiente, sviluppo rurale, pari opportunità tra donne e uomini, sviluppo dell'economia privata). La Banca mondiale ha decentralizzato le sue strutture e opera maggiormente nei Paesi partner.

Il rapporto Meltzer (1999, vedere allegato, n. A1.3.2) ha avuto un influsso soprattutto sulla Banca mondiale e sulle banche regionali. In particolare gli Stati Uniti hanno chiesto che l'AIS accordi maggiormente i suoi aiuti come donazioni che come crediti. Le trattative relative alla 13<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo dell'AIS, concluse nel giugno 2002, prevedono pertanto che quasi il 20 per cento dell'AIS13 sia concesso sotto forma di aiuti non rimborsabili. Questa soluzione è controversa e pesa sulle relazioni fra istituzioni multilaterali, nel senso che provoca interferenze con il sistema delle Nazioni Unite. La Svizzera, da parte sua, intende farsi garante di un sistema multilaterale efficiente, basato su una distribuzione razionale dei compiti.

Il bilancio di dieci anni di adesione alle istituzioni di Bretton Woods è complessivamente positivo. Il fatto di dirigere gruppi di voto misti presso il FMI e la Banca mondiale ha consentito alla Svizzera di integrare nel lavoro e nelle strategie di queste due istituzioni i principi politici che le stanno a cuore in materia di sviluppo. Essa si impegnerà per consolidare a lungo termine la sua posizione in seno al FMI e alla Banca mondiale, facendovi confluire consapevolmente, in uno spirito di dialogo costruttivo, le conoscenze e le competenze acquisite nelle sue relazioni bilaterali. Per sfruttare completamente i suoi punti di forza, la Svizzera dovrà fissare obiettivi strategici a medio termine, formulare priorità annuali e concludere partenariati strategici.

## **Temi e attività in seno alla Banca mondiale**

Il lavoro in seno al gruppo della Banca mondiale – un compito comune della DSC e del Seco – ha un ruolo di primo piano dal punto di vista della politica di sviluppo. Comprende le attività statutarie, il dialogo politico, partenariati con istituzioni del gruppo della Banca mondiale, la gestione del gruppo di voto e attività di finanziamento. Nei prossimi anni, si dovranno applicare nel gruppo della Banca mondiale e altrove i risultati ottenuti alla conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo e al Vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile. La Svizzera si impegna attivamente a promuovere i temi seguenti:

- attuazione degli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo: la Banca mondiale adatterà il suo mandato in modo da poter raggiungere tali obiettivi, in conformità con gli sforzi profusi dalla Svizzera in questo ambito. Ciò vale soprattutto per l’AIS, l’organismo di finanziamento a tassi preferenziali, il cui mandato principale è di ridurre la povertà nei Paesi sfavoriti;
- difesa degli interessi e del ruolo svizzeri in seno alla Banca mondiale: partecipazione agli affari statutarie e istituzionali, contributo all’elaborazione delle opzioni strategiche e al finanziamento della Banca mondiale, sostegno di un approccio basato sui risultati;
- costituzione di un sistema che permetta di migliorare la valutazione e il monitoraggio dei risultati dello sviluppo: la Svizzera sostiene gli sforzi intrapresi per praticare un monitoraggio sistematico, in cui è compreso anche il lavoro bilaterale;
- strumenti: continua il dibattito sui vantaggi e sugli svantaggi delle donazioni e dei crediti, nonché sulle loro rispettive proporzioni. Sono in esame anche altri strumenti, per assicurarsi della loro coerenza e della loro complementarità rispetto a quelli delle altre istituzioni – soprattutto dell’ONU. Il tema sarà sicuramente oggetto delle trattative del 2004 relative alla 14<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo dell’AIS. La Svizzera si occupa della coerenza e di una ripartizione equa del lavoro in seno al sistema internazionale;
- miglioramento degli strumenti destinati a misurare e a valutare i criteri che disciplinano l’assegnazione dei fondi, in particolare nel settore della «governance»: una delle questioni da regolare in questo contesto è il comportamento da adottare nei confronti dei Paesi che appartengono alla categoria dei Paesi poco competitivi (poor performers) a causa del mal governo. Si tratta di realizzare una politica nei confronti dei Paesi a basso reddito sotto stress (Low Income Countries under Stress, LICUS);
- beni pubblici globali: la Svizzera partecipa attivamente al dibattito su questo tema e al corrispondente mandato della Banca mondiale, sfruttando le conoscenze acquisite nella sua politica (di sviluppo);
- sviluppo del settore privato: la Banca mondiale intende contribuire alla crescita e alla creazione di impieghi grazie a una strategia favorevole allo sviluppo del settore privato; è questo uno dei temi centrali della sua politica di sviluppo, conforme al punto di vista della Svizzera, che segue da vicino l’applicazione della strategia adottata dalla Banca mondiale facendo valere i suoi interessi e le sue conoscenze specifiche in questo ambito;

- ricostituzione di fondi e di capitali: le ricostituzioni AIS14 e AIS15 saranno negoziate nel corso del periodo coperto dal presente messaggio. La Svizzera parteciperà come nel passato a una ricostituzione adeguata di questi fondi, conformemente alle direttive del gruppo di lavoro interdepartimentale Istituzioni finanziarie internazionali. L’AIS è un strumento importante della politica di sviluppo e la Svizzera può contribuire in modo sostanziale al suo orientamento strategico. La Confederazione segue con attenzione l’influsso crescente del G8 sul sistema multilaterale e sui suoi strumenti. Potranno subentrare degli aumenti di capitale della IFC e, eventualmente, della Banca mondiale ai quali, se necessario, la Svizzera parteciperà;
- partenariati: la Svizzera persegue partenariati tematici e strategici con istituzioni della Banca mondiale, dato che i suoi obiettivi sono di approfondire il dialogo politico e l’apprendimento istituzionale, esercitando sin dall’inizio un influsso sugli orientamenti strategici e sugli affari della Banca;
- gestione del gruppo di voto: spetta alla Svizzera assicurare e rafforzare la coesione del suo gruppo di voto; il mantenimento di questo gruppo e di un ruolo di leader in tale ambito sono obiettivi centrali della politica estera e di sviluppo della Svizzera;
- attività congiunte con il FMI: monitoraggio e finanziamento dell’iniziativa in favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (PPTE) e della sostenibilità del debito, sulla base dei Documenti di strategia di riduzione della povertà (DSRP) e in relazione con i crediti di sostegno alla riduzione della povertà (CSR) nonché con le Facilità per la riduzione della povertà e per la crescita (FRPC) – un tema che è anche prioritario per il Seco; seguire l’evoluzione delle condizioni e la loro armonizzazione nel sistema internazionale.

### **Temi e attività in seno al FMI**

Le nostre istanze competenti per il FMI sono l’amministrazione federale delle finanze (AFF) e la BNS. Nel quadro del mandato conferitole in materia di politica di sviluppo, la DSC partecipa alle prese di posizione della Svizzera su temi importanti:

- dibattito sulla partecipazione dei Paesi in via di sviluppo e in transizione negli organi delle istituzioni di Bretton Woods: la Svizzera difende gli interessi legittimi dei Paesi in via di sviluppo;
- meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano (MRDS): la Svizzera si impegna a fare in modo che questo strumento importante per lo sviluppo sia elaborato e applicato nei prossimi anni.

### **5.3.4 La cooperazione con le banche regionali di sviluppo e il FISA**

Le banche regionali di sviluppo e il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA), che è un organismo dell’ONU, costituiscono – insieme alla Banca mondiale – le principali istituzioni multilaterali di finanziamento dello sviluppo.

La Banca interamericana di sviluppo (IDB) è la più grande istituzione di finanziamento dello sviluppo per l’America latina e i Carabi; la Banca asiatica di sviluppo (AsDB) segue direttamente la Banca mondiale. Queste banche sono molto radicate

nella loro regione. Il capitale e i diritti di voto di tutte le banche regionali sono detenuti nella grande maggioranza dai Paesi membri e – cosa ancora più importante – nella misura della metà circa dai Paesi che beneficiano di crediti (eccezione: AsDB). Questi Paesi hanno pertanto un influsso maggiore sulle banche regionali che non sulle istituzioni di Bretton Woods per quel che concerne le opzioni prioritarie della loro politica di sviluppo. Ciò non impedisce alle banche regionali di vincolare i crediti a condizioni suscettibili di aumentare l'efficacia del lavoro di sviluppo.

Il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA) accorda crediti a tassi preferenziali a tutti i Paesi in via di sviluppo, ma si concentra particolarmente sui Paesi più poveri. I beneficiari sono i gruppi di popolazione più poveri delle regioni rurali. Il FISA è un'organizzazione specializzata delle Nazioni Unite le cui principali istanze dirigenti sono, come nelle Banche regionali di sviluppo, il Consiglio dei governanti e il Consiglio di amministrazione.

### **Temi e attività prioritari della cooperazione con le banche regionali di sviluppo**

La cooperazione con le banche regionali di sviluppo permette alla Svizzera di contribuire alla riduzione della povertà al di fuori dei Paesi prioritari, in particolare nei Paesi a reddito medio. Ma la cooperazione è più intensa nei Paesi prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo dato che la Svizzera può, per quel che concerne questi Paesi, sfruttare la sua esperienza. La cooperazione è conforme alle sfide specifiche che presenta la regione considerata: per la Banca africana di sviluppo, i governi troppo deboli per assumere una promozione efficace dello sviluppo; per la Banca asiatica di sviluppo, il fatto che tre quarti degli esseri umani che vivono nell'indigenza assoluta popolano il continente asiatico; nell'America latina, sono le disparità estreme nella ripartizione delle ricchezze e dei redditi, nonché la difficoltà per la maggior parte di accedere alle risorse economiche, all'istruzione e alle cure mediche. A ciò si aggiungono le crisi economiche ricorrenti che spingono sempre più persone nella miseria, persino nei Paesi a reddito medio.

Nei prossimi anni (2004–2007), la Svizzera attribuirà nell'ambito della sua cooperazione con le banche regionali di sviluppo le priorità seguenti:

- difesa degli interessi e del ruolo della Svizzera in seno alle banche regionali di sviluppo: partecipazione alle attività statutarie, contributo all'elaborazione delle opzioni strategiche e al finanziamento delle banche regionali, sostegno di un approccio basato sui risultati;
- ricostituzione di fondi e di capitali: le ricostituzioni FAfD9, FAfD10 e FAsD9 saranno negoziate nel corso del periodo coperto dal presente messaggio. La Svizzera parteciperà come nel passato a una ricostituzione adeguata di questi fondi nel quadro della ripartizione dei compiti già convenuta durante le ricostituzioni precedenti. Le trattative permettono alla Svizzera di agire direttamente sull'orientamento strategico di queste istituzioni di sviluppo. Nella sua qualità di detentrica di una parte del loro capitale, essa parteciperà anche a eventuali aumenti di capitale;
- maggior coerenza e coordinamento nella lotta contro la povertà: si devono in particolare migliorare la cooperazione e il coordinamento con l'ONU e la Banca mondiale, nonché il coordinamento fra Paesi donatori;

- adattamento sistematico delle politiche settoriali agli obiettivi fissati nelle strategie a lungo termine delle banche per quanto riguarda la riduzione della povertà cioè:
  - crescita economica rispettosa dell’ambiente e equamente ripartita,
  - sviluppo sociale che comprende tutte le categorie di popolazione,
  - buon governo, modernizzazione dell’apparato statale e costituzione delle istituzioni necessarie per una politica efficace,
  - promozione della democrazia e dei diritti dell’uomo, partecipazione della società civile ai processi decisionali politici e ricorso al settore privato per lo svolgimento dei compiti di sviluppo;
- maggiore partecipazione degli ambienti economici e del settore privato.

### **Temi e priorità della cooperazione con il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA)**

Per il prossimo periodo (2004–2007), la Svizzera conviene con il FISA le priorità seguenti:

- la Svizzera assume il suo ruolo quale membro del FISA negli organi dirigenti e partecipa all’elaborazione e all’attuazione delle strategie e delle politiche nonché alla valutazione dei risultati e dell’impatto delle attività svolte;
- la partecipazione alle trattative sulla 7<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo permetterà alla Svizzera, come nel passato, di assumere la sua parte di finanziamento e di influire sull’orientamento strategico del Fondo;
- come nelle banche regionali di sviluppo, la Svizzera dovrà impegnarsi in seno al FISA per una maggiore coerenza e un migliore coordinamento delle misure adottate nella lotta contro la povertà, particolarmente per quel che concerne le attività del FISA nelle regioni rurali, in collaborazione con le istituzioni delle Nazioni Unite, la Banca mondiale e le agenzie bilaterali;
- continuerà anche a impegnarsi per una migliore gestione degli affari pubblici.

### **5.3.5 Cooperazione con reti internazionali e di altre istituzioni**

#### **Global Knowledge Partnership / GKP (Partenariato sul sapere mondiale) e iniziative nel settore delle tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni (TIC)**

La Svizzera ha assunto la presidenza del Global Knowledge Partnership fino al 2003 e con ogni probabilità continuerà ad esercitare questa funzione per ulteriori due anni.

La DSC continuerà a partecipare alle iniziative internazionali concernenti le tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni (TIC), destinate a colmare il divario digitale. In particolare essa prenderà parte alla preparazione del secondo Vertice mondiale sulla società dell’informazione che avrà luogo a Tunisi nel 2005. Altre iniziative importanti: UN ICT Task Force (gruppo di studio sulle TIC) e Development Gateway Foundation (DGF) della Banca mondiale.

### **Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM)**

Lanciato dall'ONU ma indipendente da essa, il GFATM è alimentato con fondi pubblici e privati. È operativo dal 2002. La Svizzera si è impegnata affinché questo fondo abbia sede a Ginevra e lo sostiene finanziariamente. La creazione del GFATM è un segnale politico che suscita grandi speranze nella lotta contro queste malattie.

### **Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (GCRAI)**

Il GCRAI riunisce 16 centri di ricerca scientifica autonomi ripartiti sui cinque continenti. La DSC versa contributi mirati a lavori di ricerca sullo sviluppo, realizzati per la maggior parte in collaborazione con organizzazioni partner della cooperazione svizzera.

### **Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**

Dopo la Conferenza ministeriale di Doha nel novembre 2001, le questioni relative allo sviluppo hanno assunto maggiore importanza nel quadro delle trattative svolte in seno all'OMC. La DSC partecipa al gruppo di lavoro costituito dal Seco sul tema commercio e sviluppo e contribuisce attivamente all'elaborazione di prese di posizione svizzere in differenti settori, come l'agricoltura, l'ambiente, i servizi, l'accesso ai mercati per i Paesi in via di sviluppo e la formulazione di regole per l'OMC.

### **Il Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE**

Fondato nel 1961, il CAS è composto di 23 membri dell'OCSE, che sono contemporaneamente i principali donatori bilaterali. Il suo obiettivo principale è di aumentare il trasferimento di risorse dei Paesi dell'OCSE verso i Paesi in via di sviluppo.

L'OCSE ha adottato nel maggio 2002 una Dichiarazione per un programma di azione comune dell'OCSE al servizio dello sviluppo, che al CAS serve da base di lavoro per i prossimi anni. Con questa Dichiarazione, i ministri dei Paesi dell'OCSE esprimono la loro intenzione di contribuire attivamente agli sforzi che devono permettere di raggiungere gli obiettivi fondati sulla Dichiarazione del Millennio e sul consenso di Monterrey. Le attività dell'OCSE si concentrano su quattro settori:

- rafforzamento della coerenza politica;
- sostegno del buon governo e rafforzamento delle istituzioni dei Paesi in via di sviluppo;
- miglioramento dell'efficacia della cooperazione allo sviluppo e aumento dell'aiuto pubblico destinatogli;
- rafforzamento dei partenariati con i Paesi in via di sviluppo.

La Svizzera partecipa attivamente ai lavori relativi alla definizione dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), al tema della coerenza politica, nonché al monitoraggio degli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo (elaborazione di indicatori). Essa dedica inoltre un'attenzione speciale, in seno alle reti del CAS, alla riduzione della povertà, alla governance, alla prevenzione dei conflitti e allo sviluppo della pace.

La Svizzera fa anche parte dei membri fondatori del consortium PARIS 21 (Partenariato statistico al servizio dello sviluppo nel 21° secolo), il cui segretariato si trova al CAS. PARIS 21 è un'iniziativa comune della Banca mondiale, del FMI, dell'OCSE e della Commissione europea. Essa sostiene le capacità in statistiche dei Paesi in via

di sviluppo con l'obiettivo, tra l'altro, di migliorare il monitoraggio sistematico degli indicatori concernenti gli obiettivi del Millennio.

### **Istituzioni di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea (UE)**

In qualità di donatore bilaterale, anche l'UE è rappresentata negli organi multilaterali e intergovernamentali (come il comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE); la Svizzera non intrattiene relazioni particolari con l'UE. Tuttavia segue con attenzione, in parte con il concorso di istituti specializzati, le attività e le evoluzioni dell'UE in materia di politica di sviluppo.

## **6 Le risorse della DSC: organizzazione, personale, qualità, finanze**

### **6.1 Com'è organizzata la DSC?**

Il processo di riorientamento strategico messo in atto alla fine degli anni Novanta (cfr. allegato, n. 1.1) ha determinato le attuali modalità di organizzazione del lavoro. In base alla strategia 2010 la DSC è suddivisa in sei settori d'attività e in due divisioni. Quattro settori si occupano della cooperazione allo sviluppo con i Paesi del Sud nei seguenti ambiti: cooperazione bilaterale, cooperazione multilaterale e politica di sviluppo, risorse tematiche e servizi generali. L'attività di questi settori viene supportata dalla Sezione media e comunicazione e da quella del personale.

#### **6.1.1 La DSC – un'organizzazione in continua evoluzione**

La DSC si considera un ente che gestisce un'attività basata sulle conoscenze e fonda quindi la propria evoluzione sull'apprendimento permanente, perseguendo i seguenti obiettivi:

- considerare i collaboratori come depositari di conoscenze ai quali vanno concessi il tempo e il margine d'azione e vanno offerte le opportunità necessarie alla salvaguardia e alla condivisione delle proprie competenze specifiche;
- sviluppare e salvaguardare una prassi dell'evoluzione delle conoscenze e dell'apprendimento su cui impostare i processi fondamentali, nonché i metodi e le strutture che favoriscono l'apprendimento (ad es. «Communities of Practice», «Learning Partnerships» ecc.);
- favorire l'accesso alle conoscenze e all'esperienza, cioè sapere chi sa o fa cosa e dove;
- promuovere una cultura dell'apprendimento al suo interno e in collaborazione coi partner, sviluppandone i presupposti;
- conoscere i compiti fondamentali e le funzioni che assume la DSC, tutelarne le competenze, garantire l'accesso alle conoscenze esterne e integrarle nelle attività svolte dall'organizzazione.

## **6.2 Evoluzione del personale**

Nei prossimi anni l'evoluzione del personale sarà incentrata sulla strategia «vamos» (cfr. allegato n. 2.3) che dovrebbe garantire la disponibilità di personale necessaria all'adempimento dei compiti affidati all'organizzazione. Nella propria attività la DSC deve sempre poter contare su collaboratori competenti e sperimentati che possano gestire in modo ottimale i diversi mandati. La DSC opera in un contesto in continua evoluzione caratterizzato da problematiche sempre più dinamiche e complesse, e i suoi collaboratori devono quindi essere ampiamente disponibili all'apprendimento e al cambiamento. Anche il management deve quindi disporre di mezzi adeguati e di una pianificazione strategica del personale che garantisca la disponibilità di un numero sufficiente di collaboratori idonei.

### **6.2.1 Pianificazione strategica del personale**

La pianificazione strategica del personale cerca di aggiornare in modo permanente il fabbisogno di personale a media e lunga scadenza nei diversi settori, nelle varie funzioni e nelle molteplici regioni. La pianificazione viene elaborata sull'arco di 5 anni in base agli scenari di sviluppo delle diverse attività.

Particolare attenzione viene data alla promozione delle nuove leve che deve assicurare la disponibilità di collaboratori idonei per il futuro. Attualmente si tratta di un'attività particolarmente importante poiché nei prossimi anni i pensionamenti saranno numerosi, per motivi legati alla storia dell'organizzazione. Il programma di promozione delle nuove leve della DSC mira a offrire ai giovani neolaureati un contatto diretto con i metodi e gli strumenti di lavoro della cooperazione allo sviluppo. Una prima fase della formazione viene svolta in Svizzera e le nuove leve vengono istruite sulla politica di sviluppo messa in atto dalla DSC che comprende valori, strategie e strumenti di lavoro. Nel corso di una seconda fase i giovani lavorano per alcuni anni in un Paese in sviluppo, dove possono mettere in pratica gli insegnamenti ricevuti e maturare le proprie esperienze.

### **6.2.2 Evoluzione del personale e apprendimento permanente**

La rapida evoluzione del contesto in cui la DSC è chiamata a operare rende necessario uno sviluppo mirato delle risorse umane fondato sull'apprendimento permanente e sulla necessità di acquisire sempre nuove conoscenze specifiche. Accanto alle opportunità di formazione e perfezionamento professionale, i collaboratori devono potere sviluppare le loro conoscenze anche e soprattutto nel contesto dell'attività lavorativa. L'alternanza d'impiego all'estero e in Svizzera consente ai collaboratori di conoscere i vari aspetti della cooperazione allo sviluppo e di promuovere la capacità di collaborare a livello internazionale con i vari operatori e nei ruoli più diversi. In questo ambito assume particolare importanza anche il cosiddetto «knowledge-sharing» (cfr. n. 6.1.1).

### **6.2.3 Promozione delle pari opportunità**

La politica di promozione delle pari opportunità della DSC si fonda sulle relative istruzioni emanate dalla Confederazione<sup>16</sup> e sulle indicazioni del proprio concetto direttivo, della strategia 2010 e della strategia relativa al personale. Costituisce il presupposto e la conseguenza logica di un'applicazione credibile e competente del principio delle pari opportunità nei programmi di sviluppo e nel dialogo internazionale sullo sviluppo (cfr. n. 5.1.2).

Nell'attuazione dei programmi, come nella propria organizzazione interna, la DSC tiene conto in ugual misura delle esigenze delle donne, di quelle degli uomini e delle loro famiglie. Finora le necessità e le richieste delle donne non sono ancora state seriamente prese in considerazione e fino al 2010 la DSC intende adoperarsi in modo particolare per l'attuazione delle pari opportunità, mirando soprattutto a raggiungere i seguenti obiettivi: pari numero di collaboratori e collaboratrici soprattutto nelle funzioni dirigenziali, possibilità di progressione professionale verticale e orizzontale, possibilità di conciliare famiglia e carriera, e sviluppo di una cultura aziendale favorevole alle pari opportunità.

Nell'ambito dell'elaborazione dei programmi annuali la direzione stabilisce gli obiettivi e le misure relative alla politica delle pari opportunità. L'attuazione viene esaminata nell'ambito del controlling e ciò permette di aggiornare progressivamente le priorità d'intervento.

Nei prossimi anni la priorità sarà data all'incremento della quota femminile nelle funzioni dirigenziali e all'introduzione di forme di lavoro più flessibili. Saranno in particolare promossi i nuovi modelli di attività dirigenziale che consentono di conciliare famiglia e lavoro.

### **6.3 Misure per garantire l'efficacia dell'operato della DSC**

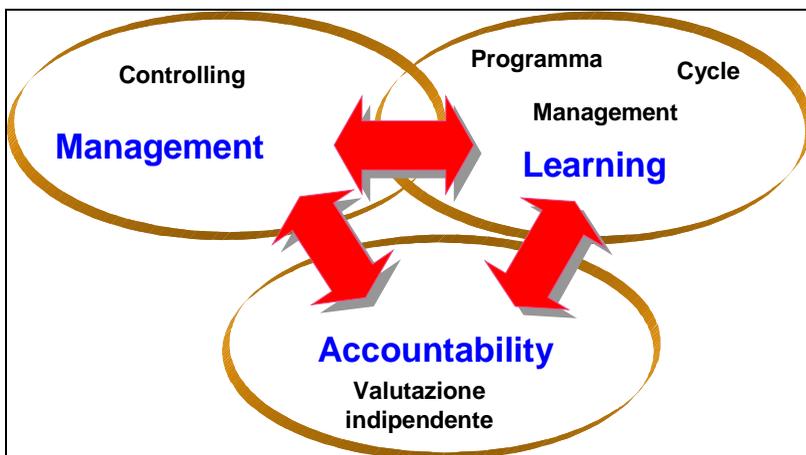
L'efficacia dell'operato delle DSC dipende in misura determinante dalle misure interne finalizzate a garantire la qualità, impiegate su tre processi fondamentali:

*Controlling*: si tratta soprattutto di uno strumento di gestione interna (basato sui programmi annuali e a media scadenza) che consente ai funzionari dirigenti di fondare le decisioni su obiettivi chiari e informazioni elaborate in modo sistematico.

*Gestione del ciclo di programma (Programme Cycle Management)*: questo processo consente di gestire l'evoluzione (preparazione, attuazione e valutazione) di attività di cooperazione fra la DSC e i suoi partner e si fonda sull'applicazione di strumenti di pianificazione, di osservazione e di valutazione costantemente perfezionati. Ciò consente in particolare di garantire l'apprendimento collettivo e di perfezionare le azioni intraprese in comune.

*Valutazione esterna e audit*: in questo ambito l'operato e gli effetti dell'attività della DSC vengono valutati da persone esterne e indipendenti, soprattutto per l'elaborazione di rendiconti in ambito politico e di rapporti destinati al pubblico. Ciò promuove però anche l'apprendimento in ambito organizzativo.

<sup>16</sup> FF 2003 1306



Questo sistema di garanzia della qualità basato sulla complementarità dei vari processi mira in particolare al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- elaborazione di esperienze e di insegnamenti per rafforzare le sinergie con i partner;
- diffusione e comunicazione adeguata degli insegnamenti (ad es. tramite la pubblicazione di rapporti);
- incrementare l'utilità pratica delle valutazioni tramite richieste più sistematiche di pareri e di proposte conclusive;
- approfondimento delle competenze delle singole unità in materia di valutazione e di controlling (ad es. tramite il perfezionamento professionale);
- intensificazione del dialogo nell'ambito delle reti di contatto professionali in Svizzera e all'estero (Società svizzera di valutazione/SEVAL, altri uffici federali, OCSE/DAC, altre agenzie).

### **Garanzia di qualità in ambito tecnico**

Nell'ambito dei progetti e programmi di sviluppo, chi opera sul fronte operativo nei settori della cooperazione bilaterale e multilaterale è responsabile anche della qualità degli interventi. In ambito tecnico e tematico ci si deve però assicurare che l'approccio seguito nell'elaborazione dei progetti e dei programmi corrisponda allo «state of the art» e ai suggerimenti elaborati dalla DSC in base all'esperienza. Il settore che si occupa delle risorse tematiche, responsabile dell'assistenza tecnica nei cinque ambiti prioritari, si occupa quindi di sostenere i servizi operativi negli sforzi tesi a ottimizzare e garantire la qualità e l'efficienza a livello tecnico-tematico. Quest'attività viene svolta sotto forma di consulenza (in particolare nell'elaborazione delle strategie di programma e di concetto), di partecipazione al processo decisionale («moments forts») e attraverso l'elaborazione di strumenti appropriati (principi d'intervento, dossier tematici ecc.). Alcune regole di base stabiliscono in quali processi e momenti i servizi operativi devono coinvolgere il settore delle

risorse tematiche. Le unità si accordano direttamente in merito agli aspetti pratici della collaborazione e fissano i ruoli, le responsabilità e i risultati da raggiungere.

### **Norme di qualità negli uffici di coordinamento della cooperazione internazionale**

Gli uffici di coordinamento della DSC devono attenersi a norme uniformi in materia di conduzione, processi, strumenti e controlli interni con l'obiettivo di:

- fissare requisiti minimi uniformi;
- determinare chiaramente i ruoli e le responsabilità;
- mettere a disposizione esempi e «best practices»;
- avere accesso per via elettronica alle istruzioni e alla documentazione operativa;
- facilitare la formazione e la rotazione del personale degli uffici di coordinamento.

La pianificazione riguarda i seguenti settori: personale, finanze, evoluzione dei progetti, logistica organizzazione interna e sicurezza. La trasparenza di processi, documenti, ruoli e responsabilità dovrebbe migliorare il livello di organizzazione e creare i presupposti per un'ulteriore decentramento dei compiti e delle competenze.

### **Il sistema di controllo interno (SCI)**

La DSC ha elaborato un ampio sistema di controllo interno nell'intento di gestire i rischi derivanti dalle attività di cooperazione all'estero. Con ciò intende assumere le proprie responsabilità nell'ambito di un impiego dei mezzi conforme alle norme vigenti e agli obiettivi dei progetti. Il sistema di controllo dovrebbe consentire soprattutto di valorizzare correttamente le risorse disponibili nonché di garantire l'attendibilità dei dati e delle informazioni e la correttezza dei conti. Grazie alle attività di formazione e perfezionamento professionale presso la centrale e gli uffici di coordinamento e allo sviluppo costante di nuovi strumenti, il sistema dovrebbe registrare un progressivo consolidamento.

Il SCI veglia anche sui mezzi finanziari degli uffici di coordinamento e dei progetti e sulla solvibilità delle banche locali, poiché gli spostamenti monetari in ambito internazionale comportano rischi monetari, economici, di trasferimento ecc. La DSC dispone di strumenti che consentono, tramite analisi dei rischi basate su liste di controllo e un elenco di misure, di intervenire rapidamente e senza difficoltà burocratiche in caso di necessità. Il piano d'intervento viene aggiornato costantemente e sarà oggetto di particolari sforzi di formazione nel periodo relativo al prossimo credito quadro.

Nell'ambito del SCI la DSC si serve anche di un sistema riconosciuto a livello internazionale denominato IT-Standard-Software SAP che consente la gestione di settori fondamentali come le finanze, i progetti e i contratti. Con il SAP è possibile eseguire numerosi controlli ed esami di plausibilità e vegliare quindi sulla regolarità d'impiego dei mezzi finanziari. Prima di eseguire un pagamento, ad esempio, il sistema controlla l'esistenza e la consistenza del relativo credito e se riscontra una lacuna il pagamento non può essere effettuato.

Il SAP viene pure impiegato per l'elaborazione di contratti e la gestione dei relativi processi. Si prevede di estendere progressivamente il settore d'applicazione del sistema ad ulteriori tipi di contratto e di promuoverne l'impiego decentrato negli uffici di coordinamento della DSC.

### **Norme di sicurezza**

La DSC è sempre più spesso presente – e non solo per operazioni di soccorso urgente – anche in regioni instabili dal punto di vista della sicurezza e quindi i suoi collaboratori sul terreno corrono maggiori rischi rispetto anche solo ad alcuni anni fa. Si tratta di rischi poco conosciuti che derivano dalla presenza di nuove condizioni sociali e istituzionali come ad esempio debolezza delle strutture statali, conflitti etnici e politici all'interno di una nazione e nuove forme di crimine organizzato. La DSC ha quindi dovuto assumere pienamente le proprie responsabilità in veste di datore di lavoro, riesaminando integralmente le norme di sicurezza allo scopo di:

- sviluppare una politica di sicurezza idonea ad affrontare la realtà attuale;
- incrementare la consapevolezza e il senso di responsabilità del personale;
- elaborare e mettere in atto un efficiente complesso di norme di sicurezza;
- offrire una formazione adeguata ai collaboratori prima della partenza per l'estero.

Al personale che opera all'estero la DSC mette a disposizione i mezzi necessari all'adozione di misure di sicurezza e, in caso di necessità, offre pure un'assistenza di tipo professionale. Le relative istruzioni definiscono le responsabilità dei servizi coinvolti (la centrale, gli uffici di coordinamento, il dipartimento, altri enti) e le modalità d'intervento, e comprendono pure prescrizioni standard, modelli e liste di controllo. L'applicazione corretta delle nuove norme di sicurezza richiede anche nuovi sforzi nell'ambito della formazione e dell'informazione regolare del personale. I responsabili dei servizi operativi possono contare sull'assistenza di un operatore specializzato in questo ambito.

In linea di principio la DSC cerca di adattarsi il più possibile alle condizioni vigenti nei Paesi in cui opera. Con le nuove disposizioni di sicurezza il personale beneficia di una migliore preparazione per la gestione di eventuali rischi.

## **6.4 Informazione e sensibilizzazione**

Nel rapporto sulla politica estera 2000 il Consiglio federale esprime l'intenzione di rendere meglio noti i vincoli e i margini di manovra a disposizione della Svizzera in questo ambito. Ciò implica una intensificazione delle attività di formazione e informazione. Il Consiglio federale intende quindi elaborare una concezione dell'informazione relativa alla politica estera, quale base per la messa in atto di una politica coerente e coordinata in questo ambito. Si tratta di un'operazione in cui va integrata anche la necessità di profilarsi sul piano internazionale, venuta alla luce dopo l'adesione del nostro Paese all'ONU.

Nel suo ruolo di fulcro della cooperazione internazionale e dell'aiuto umanitario a livello federale, la DSC attua una politica della comunicazione che persegue i seguenti obiettivi principali:

- informare e sensibilizzare il più possibile l'opinione pubblica nazionale e internazionale in merito alle numerose opere e ai compiti importanti adempiuti dalla Svizzera nell'ambito della cooperazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo e dell'aiuto umanitario;
- offrire un contributo agli sforzi messi in atto dal Consiglio federale per promuovere l'apertura e la solidarietà della Svizzera nell'ambito della politica interna e di quella estera.

La DSC persegue questi obiettivi in collaborazione con il Seco e fonda la sua attività su un'ampia offerta in campo formativo, informativo e culturale. Fra i canali d'informazione più utilizzati vanno segnalati appuntamenti informativi, giornate di studio, pubblicazioni, comunicati stampa e sponsoring in ambito culturale. La DSC ha sviluppato un nuovo Corporate Design e ha modernizzato il proprio sito Internet, quali basi per un'attività informativa più efficace, rapida e completa.

I filmati permettono di avvicinare una buona parte della popolazione per renderla sensibile alle esigenze degli altri popoli. La DSC si impegna quindi affinché i registi dei Paesi dell'Est e del Sud possano mostrare le opere anche al vasto pubblico.

## **6.5 Finanziamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo 2004–2007**

### **6.5.1 L'importo richiesto per il nuovo credito quadro**

I mezzi che lo Stato stanziava a favore della cooperazione allo sviluppo costituiscono quello che viene denominato l'aiuto pubblico allo sviluppo, definito con esattezza dall'OCSE in base al genere di flusso finanziario, al tipo di beneficiario e alle modalità di calcolo. Ciò permette di confrontare la percentuale di prodotto nazionale lordo versata da ogni Paese a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo, che comprende anche attività non menzionate nel presente messaggio, come l'assistenza umanitaria, le misure di politica economica e commerciale, le partecipazioni al capitale delle banche di sviluppo, gli interventi a favore dello sdebitamento e le borse assegnate dalla Confederazione. La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario trattati nel presente messaggio costituiscono il 60 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera.

Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede lo stanziamento di un credito quadro di 4400 milioni di franchi per il periodo 2004–2007.

Il nuovo credito quadro permetterà di continuare l'attività sviluppata grazie al credito quadro di 4000 milioni di franchi approvato dal Parlamento il 16 giugno 1999 per il periodo 1999–2002, che però, a causa dei tagli alle spese, ha potuto essere utilizzato solo a partire dal 2000. Dato che finora le spese sono sempre risultate inferiori alle previsioni, si prevede che il credito attuale sarà esaurito solo a metà del 2004.

L'ammontare del credito richiesto si basa sull'impegno finanziario previsto dalla DSC nella pianificazione delle attività già in corso e di quelle future. Saranno finanziati progetti e programmi relativi alla cooperazione tecnica bilaterale e all'aiuto finanziario, nonché contributi alle organizzazioni internazionali che fanno parte del sistema dell'ONU, a determinati fondi per lo sviluppo e ad altri enti e organizzazio-

ni. Le attività che rientrano in queste due categorie principali sono descritte in dettaglio al capitolo 4 del presente messaggio.

La presente richiesta di credito tiene anche conto del fatto che il Consiglio federale mira a raggiungere, in questo ambito, la quota dello 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo PNL entro il 2010. L'importo richiesto è stato calcolato in base alla necessità di conseguire questo obiettivo e tenendo conto delle decisioni relative al programma di risparmio del 2003. Bisogna però anche considerare che la cooperazione allo sviluppo deve poter contare su un certo margine di manovra finanziario per disporre della flessibilità necessaria all'assunzione di impegni a lunga scadenza in ambito internazionale. Le esperienze più recenti mostrano che annualmente vengono contratti obblighi per un importo del 15 per cento superiore alla somma prevista e contabilizzata. Inoltre non si può escludere che, in particolare in ambito multilaterale, la Svizzera debba in futuro far fronte a sviluppi o aspettative impreviste, trovandosi nella necessità intervenire per motivi di solidarietà internazionale e di salvaguardia degli interessi a lunga scadenza.

Alla base della presente richiesta di credito vi è quindi una valutazione delle possibilità finanziarie e delle esigenze concrete della politica estera, in una prospettiva a media scadenza che dovrà essere affinata nell'ambito delle singole richieste di credito annuali. Il Consiglio federale è consapevole che saranno necessari grossi sforzi per riuscire a raggiungere, malgrado il freno alle spese e il programma di risparmio 2003, la quota di 0,4 per cento del PNL prevista per il 2010.

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3b della Costituzione federale il decreto federale proposto sottostà al freno all'indebitamento e deve quindi essere approvato dalla maggioranza dei membri delle due Camere.

## 6.5.2 Ripartizione del credito

### Ripartizione del credito fra cooperazione bilaterale e multilaterale: impegni 2004–2007

	mio CHF
I. Programmi bilaterali	2464
II. Contributi multilaterali	1936
ONU e altre organizzazioni multilaterali	630,6
Fondi regionali di sviluppo	244
IDA	1061,4
Totale	4400

Nel quadro dei versamenti annuali, il rapporto fra contributi bilaterali e multilaterali non subirà modifiche: 2 a 1 per il budget della DSC e 70 a 30 per cento per le spese complessive dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Ripartizione fra i programmi bilaterali	Valore indicativo 2004–2007 mio CHF	%
a) Asia/Vicino Oriente	740	30
b) Africa	740	30
c) America latina	296	12
d) Programmi settoriali globali	208	8
e) Programma ambientale globale	98	4
f) Contributi ai programmi delle ONG	247	10
g) Altre misure bilaterali	135	6
<b>Cooperazione bilaterale</b>	<b>2464</b>	<b>100</b>
Ripartizione fra i Paesi	Valore indicativo 2004–2007 mio CHF	%
<i>Regione Asia I</i>		
Bangladesh	92	30
India	100	32
Pakistan	72	24
Afghanistan	28	9
Asia I. Programmi regionali	16	5
<b>Totale</b>	<b>308</b>	<b>100</b>
<i>Regione Asia II</i>		
Bhutan	17	6
Cina	7	3
Nepal	72	27
Corea del Nord	15	6
Mongolia	24	9
Vietnam	60	22
Laos	22	8
Regione del Mekong (Cambogia compresa)	32	12
Asia II. Programmi regionali	18	7
<b>Totale</b>	<b>267</b>	<b>100</b>
<i>Medio oriente e Africa settentrionale</i>		
Palestina	66	40
Mashreq (+ regione)	41	25
Maghreb (+ regione)	33	20
Turchia/Malta	25	15
<b>Totale</b>	<b>165</b>	<b>100</b>
<b>Totale Asia e Vicino oriente</b>	<b>740</b>	

Ripartizione fra i Paesi	Valore indicativo 2004–2007 mio CHF	%
<i>Africa Occidentale</i>		
Benin	60	16
Burkina Faso	75	20
Mali	65	18
Niger	65	18
Ciad	65	18
Regione	40	10
<b>Totale</b>	<b>370</b>	<b>100</b>
<i>Africa orientale</i>		
Mozambico	100	27
Tanzania	100	27
Madagaskar	33	9
Programmi regionali	33	9
Altri Paesi	7	2
Sudafrica	56	15
Ruanda/Great Lakes	41	11
<b>Totale</b>	<b>370</b>	<b>100</b>
<b>Totale Africa</b>	<b>740</b>	
<hr/>		
Ripartizione fra i Paesi	Valore indicativo 2004–2007 mio CHF	%
<i>Regione America latina</i>		
Bolivia	65	22
Ecuador	38	13
Perù	50	17
Nicaragua/Salvador	95	32
Programmi regionali	27	9
Altri Paesi	21	7
<b>Totale America latina</b>	<b>296</b>	<b>100</b>

### 6.5.3 Il periodo di validità del nuovo credito quadro

Il credito quadro di 4000 milioni di franchi relativo al proseguimento della cooperazione tecnica e dall'aiuto finanziario a favore dei paesi in sviluppo e approvato dalle Camere federali il 16 giugno 1999<sup>17</sup> era a carattere quadriennale. Entrato in vigore il 15 febbraio 2000, si prevede che sarà completamente esaurito a metà del 2004.

Per la Confederazione gli obblighi che saranno contratti in base al presente credito quadro comporteranno spese effettive nel periodo fra il 2004 e il 2010. Le spese

<sup>17</sup> FF 1999 4484

previste per il periodo 2004–2006 sono iscritte nel relativo piano finanziario della Confederazione e devono essere approvate ogni anno nell’ambito dell’elaborazione del budget. Le basi di calcolo del credito richiesto vengono spiegate nel numero 5.5.1.

#### **6.5.4 Ricadute della cooperazione allo sviluppo sull’economia svizzera**

Le ripercussioni della cooperazione allo sviluppo sull’economia svizzera vengono registrate regolarmente. L’ultima registrazione risale al 1998 e i dati aggiornati saranno disponibili alla fine del 2003. Le spese effettuate nell’ambito della cooperazione allo sviluppo comportano importanti ricadute economiche (non programmate) sull’economia svizzera. Ecco alcuni dati in merito:

- circa un quinto delle spese complessive relative all’aiuto pubblico allo sviluppo (261 mio di fr.) viene impiegato per il pagamento di stipendi e per l’acquisto di beni e servizi in Svizzera;
- anche i contributi versati alle organizzazioni multilaterali con sede in Svizzera generano effetti analoghi, il cui valore viene stimato fra i 500 e 600 milioni di franchi all’anno. Quindi per ogni franco speso a favore della cooperazione allo sviluppo, 90 centesimi vengono nuovamente immessi nel circuito economico svizzero;
- gli stipendi versati nell’ambito della cooperazione allo sviluppo e gli acquisti di beni e servizi comportano un incremento del Prodotto interno lordo. Si stima che ogni franco speso a favore dell’aiuto pubblico allo sviluppo genera un incremento del PIL pari a franchi 1,4–1,6. In termini di occupazione il contributo viene stimato fra i 13 000 i 18 000 posti di lavoro supplementari.

L’aiuto pubblico allo sviluppo comporta effetti positivi anche per le esportazioni del nostro Paese, promuovendone l’immagine e favorendo quindi l’apertura di nuovi mercati.

#### **6.5.5 Il contributo svizzero in un confronto internazionale**

La cooperazione allo sviluppo si sta impegnando notevolmente per migliorare il coordinamento degli interventi a livello internazionale, per distribuire i costi in modo equilibrato e a favore dell’impiego efficiente dei mezzi disponibili. In questo ambito la Svizzera assume tradizionalmente un ruolo simile a quello assunto da alcuni paesi dell’Europa del Nord e di quella Centrale, simili per dimensione e posizione nei confronti delle grandi nazioni o dei maggiori blocchi internazionali e che condividono valori fondamentali nonché obiettivi di politica estera analoghi.

La Conferenza internazionale di Monterrey sul finanziamento dell’aiuto pubblico allo sviluppo (vedi anche *n. 3.1 Conferenze tematiche e obiettivi del millennio*) ha consentito alla comunità internazionale e ai singoli operatori di riflettere e perfezionare l’approccio su cui si fonda la cooperazione allo sviluppo. Le sfide che si stanno profilando sul piano globale hanno indotto numerosi Paesi a dichiararsi pronti a incrementare il loro impegno.

Già durante il vertice tenutosi a Barcellona il 15–16 marzo 2002, quindi prima della Conferenza di Monterrey, i capi di Stato e di governo dell'UE hanno deciso di incrementare entro il 2006 dallo 0,33 per cento allo 0,39 per cento in media la quota del Reddito nazionale lordo impiegata a favore della cooperazione allo sviluppo. I Paesi che impiegavano mezzi inferiori si sono invece dichiarati disposti a impegnarsi per raggiungere la quota dello 0,33 per cento.

Durante e dopo la conferenza, numerosi Paesi membri dell'UE hanno sottolineato gli sforzi compiuti e gli impegni assunti a favore di contributi superiori alla media dei Paesi dell'OCSE. La *Finlandia* ad esempio ha confermato l'intenzione di raggiungere lo 0,4 per cento del PNL entro il 2007 e lo 0,7 per cento a lunga scadenza. Il *Belgio* ha comunicato di aver incrementato notevolmente i contributi e che intende raggiungere lo 0,7 per cento del PNL entro il 2010. L'*Irlanda* ha pure ribadito l'intenzione di raggiungere lo 0,7 per cento del PNL nel 2007 e ha comunicato di volere incrementare del 55 per cento il proprio impegno nel corso del 2002, raggiungendo una quota intermedia dello 0,45 per cento. Il Lussemburgo ha annunciato di voler portare la propria quota dall'attuale 0,74 per cento all'1 per cento del PNL entro la metà di questo decennio.

I *Paesi Bassi* hanno dal conto loro annunciato di voler mantenere o superare anche in futuro la quota dello 0,7 per cento del PNL. La *Svezia* ha comunicato di essersi fissata l'obiettivo dell'1 per cento del PNL, la *Francia* l'obiettivo dello 0,5 per cento entro il 2007 e il *Regno Unito* lo 0,4 per cento entro il 2005/2006. Se questi obiettivi saranno effettivamente conseguiti l'aiuto pubblico allo sviluppo dei Paesi dell'UE risulterebbe decisamente più consistente rispetto a quello originariamente stabilito a Monterrey che prevedeva di raggiungere solo lo 0,43 per cento nel 2006.

La *Norvegia*, che non appartiene all'Unione Europea e che in questo ambito coopera attivamente con la Svizzera, ha annunciato l'intenzione di portare il proprio contributo dallo 0,92 per cento all'1 per cento del PNL entro il 2005.

Gli Stati Uniti hanno annunciato l'intenzione di portare da 10 a 15 miliardi di dollari l'aiuto pubblico allo sviluppo previsto per l'anno 2006. I mezzi supplementari saranno attribuiti al nuovo fondo «Millenium Challenge Account» e quindi versati solo ai governi che adempiranno determinate condizioni nell'ambito della buona governance, della politica della salute e della formazione e in altri settori. In tal modo gli Stati Uniti tornerebbero ad occupare la posizione di maggior Paese donatore, incrementando la quota degli aiuti sul PNL dallo 0,1 allo 0,12 per cento e prendendo il posto del *Giappone* che nell'aiuto pubblico allo sviluppo ha fatto registrare una diminuzione di 4 miliardi di dollari (–18 % in termini reali) dovuta in particolare alla svalutazione dello Yen.

In generale le stime sull'evoluzione complessiva dell'aiuto pubblico allo sviluppo vanno considerate con prudenza, ma numerosi indizi lasciano supporre che prossimamente si registrerà un aumento, in particolare nei Paesi che a livello internazionale assumono un profilo analogo a quello del nostro Paese. Va rammentato che l'aiuto pubblico dei Paesi dell'OCSE è diminuito dallo 0,33 per cento allo 0,22 per cento del PNL nel periodo fra il 1992 e il 1997 e successivamente non si era più risollevato.

## **7 Ripercussioni sul personale**

Le misure organizzative e relative al personale previste dalla DSC per i prossimi anni vengono descritte per esteso al numero 6.2.

Il credito quadro consentirà di mantenere gli attuali effettivi e di assumere il personale supplementare necessario per la continuazione delle attività di cooperazione e di aiuto finanziario.

L'importo totale delle spese di personale per la durata del credito di programma non potrà superare il 3,5 per cento del volume totale.

## **8 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni**

L'esecuzione del presente decreto federale spetta unicamente alla Confederazione e non genera costi né per i Cantoni né per i Comuni.

## **9 Programma di legislatura**

Il credito è stato annunciato nel programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2037) e fa parte degli obiettivi del Consiglio federale per l'anno 2003.

## **10 Basi giuridiche**

Il presente decreto federale poggia sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale<sup>18</sup> che stabilisce che la cooperazione allo sviluppo internazionale venga finanziata tramite crediti quadro stanziati per un periodo di alcuni anni.

Si tratta di una decisione di carattere finanziario che conformemente all'articolo 4 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i consigli del 26 marzo 1962<sup>19</sup> richiede la forma del decreto federale semplice e che non sottostà quindi al referendum.

<sup>18</sup> RS 974.0

<sup>19</sup> RS 171.11

## **A1 Rapporto sulla cooperazione tecnica e sull'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo nel corso degli anni 1999–2002**

### **A1.1 Evoluzione nel segno della continuità**

Durante gli anni 1999–2002, la cooperazione della DSC con i Paesi del Sud è stata caratterizzata dalla continuità. L'evoluzione della situazione nel terzo mondo e il dibattito sostenuto in seno alla comunità dei donatori hanno confermato le tesi e i metodi della DSC, che ha svolto assiduamente l'incarico affidatole dal Parlamento e dal Consiglio federale. La DSC ha, in particolare, provveduto a migliorare la sua organizzazione e i suoi progetti di cooperazione per fornire prestazioni ancora più efficienti e mirate. Non va dimenticato che la DSC è uno dei tanti attori della cooperazione internazionale. L'orientamento strategico delle sue attività non è cambiato: i programmi e i progetti sono basati sul principio dell'autonomia; l'obiettivo è di fornire un contributo visibile a iniziative locali e di segnalare la presenza solidale della Svizzera nel mondo. La DSC ha tenuto conto del principio dell'autonomia anche per quanto riguarda gli aspetti qualitativi delle sue attività: pianificazione e attuazione dei progetti in stretta collaborazione con i suoi partner delle amministrazioni pubbliche, della società civile e del settore privato; investimenti sistematicamente orientati verso un aiuto sostenibile. E nei Paesi in cui è un partner importante in un settore specifico, la DSC ha sempre cercato di contribuire all'elaborazione di scelte politiche mettendo a disposizione la sua esperienza e le sue capacità di consulenza.

Pur sforzandosi di mantenere l'autonomia delle sue prestazioni, la DSC partecipa attivamente al processo di coordinamento che si è ulteriormente intensificato negli ultimi anni nel settore della cooperazione internazionale. Essa prende parte ai lavori di armonizzazione intrapresi nell'ambito sia della cooperazione bilaterale che di quella multilaterale. I suoi scambi sono particolarmente intensi con gli organismi statali di sviluppo che hanno punti di vista e intenti analoghi. La DSC condivide con questi attori gli obiettivi e gli approcci fondamentali, dà la priorità alla trasparenza e tiene conto delle esigenze e dell'esperienza dei suoi partner. Per quanto riguarda gli sforzi multilaterali (organizzazioni dell'ONU, istituzioni di Bretton Woods, conferenze e iniziative internazionali), la Svizzera vi partecipa secondo le sue possibilità e contribuisce ad assicurare e a promuovere la qualità delle misure grazie alla vasta esperienza che può fornire nell'attuazione di progetti e programmi, come pure nella definizione delle strategie.

L'impegno multilaterale della Svizzera e, in generale, la posizione del Paese sulla scena internazionale sono stati notevolmente rivalutati con la decisione del popolo, nella primavera 2002, di aderire all'ONU. La Svizzera è sempre stata un partner importante per le organizzazioni internazionali e ha assunto in questo contesto le sue responsabilità anche in virtù della presenza delle Nazioni Unite a Ginevra. L'importanza degli sforzi multilaterali della DSC si rispecchia anche nella strategia, che definisce le modalità del suo impegno futuro in questo ambito.

La DSC ha continuato nel corso degli anni 1999–2002 la concentrazione tematica e geografica del suo programma per il Sud, cercando di assegnare nel modo più mirato possibile i mezzi a disposizione. In particolare ha effettuato, nel corso di questo

periodo, un nuovo raggruppamento tematico dei suoi programmi per Paese, che ha portato in molti casi ad una maggiore specializzazione nei programmi. L'accento è stato messo ancor più che nel passato sulla riduzione della povertà, sul partenariato, sulla promozione della democrazia e sullo sviluppo decentralizzato. Questa volontà di concentrare gli sforzi si è anche manifestata in una scelta più selettiva dei partner e in una valutazione critica effettuata a intervalli regolari; i programmi per Paese fungono da strumenti di monitoraggio. Miglioramenti sono stati apportati agli strumenti di gestione dei progetti (vedere A 1.4, Monitoraggio e assicurazione qualità). In questo modo si è potuto assicurare – e addirittura migliorare – la qualità dell'aiuto offerto.

L'approccio regionale, istituito progressivamente in funzione dei Paesi prioritari esistenti, ha permesso di sfruttare le esperienze di questi Paesi oltre i confini nazionali. Favorendo i contatti transfrontalieri e la cooperazione regionale, è stato possibile aumentare gli scambi fra istituzioni locali, migliorare l'accesso alle conoscenze e assicurare un'attribuzione mirata delle risorse impiegate. Accanto alla maggiore importanza attribuita al supporto di reti, questo approccio regionale ha permesso di dare più peso alla complementarità dei partner pubblici e privati e, dalla metà degli anni Novanta, all'approccio settoriale (*Sector Wide Approach*; SWAP). Quest'ultimo consente di superare i limiti insiti in singoli progetti e in programmi bilaterali non coordinati e di instaurare partenariati duraturi che portano all'elaborazione di strategie e politiche congiunte nonché di una cooperazione incentrata sull'impiego comune delle capacità locali. Spetta al Paese in via di sviluppo assumere la direzione delle attività e integrare istanze governative, elementi della società civile e uno o più donatori. Ne risultano, in generale, esigenze più elevate nei confronti dell'ufficio di coordinamento e la necessità di separare chiaramente i programmi del governo e i programmi della società civile e di armonizzare le due parti.

In diversi Paesi partner, la DSC si è trovata di fronte negli ultimi anni a quelli che sono i limiti della cooperazione nell'ambito della buona gestione degli affari pubblici. Condizioni non soddisfatte (inosservanza dei diritti dell'uomo, azioni a detrimento della popolazione autoctona, impedimento della cooperazione) hanno in particolare condotto ad abbandonare parzialmente o totalmente la cooperazione con i governi del Madagascar, del Nicaragua, del Niger e del Pakistan in favore di una cooperazione maggiore, per non dire esclusiva, con partner della società civile. Gli esperimenti nucleari effettuati dall'India e dal Pakistan hanno spinto la DSC a rimettere fundamentalmente in questione la sua cooperazione con questi Paesi e a lavorare preferibilmente con ambienti indipendenti dall'apparato statale. Dal 1998, la competenza di interrompere i rapporti di cooperazione con un Paese partner non spetta più al DFAE: è il Consiglio federale che decide in merito alle relazioni con un Paese e adotta una simile misura solo quando il dialogo e il riorientamento dei programmi di cooperazione sono mezzi insufficienti per preservare la credibilità della politica estera svizzera. I criteri politici che possono condurre alla cessazione della cooperazione sono, in particolare, lacune nell'applicazione del principio della buona gestione degli affari pubblici, gravi violazioni dei diritti dell'uomo, il blocco del processo di democratizzazione, gravi crimini contro la pace e la sicurezza e il rifiuto di accogliere i propri cittadini.

La DSC ha avviato alla fine del 1998 un processo di riorientamento strategico estremamente profondo, relativamente alle sue strutture e alle sue attività. Prima tappa: la nuova *Immagine direttrice della DSC* adottata nella primavera 1999, che

ridefiniva le strategie applicabili alle sue attività nel mondo. Il documento è servito da riferimento per l'elaborazione della *strategia 2010 della DSC*, finalizzata a orientare nei prossimi dieci anni la cooperazione internazionale in funzione delle sfide e dei bisogni e a precisare in che maniera si deve adattare l'organizzazione. La strategia 2010 definisce i tre grandi obiettivi che la DSC dovrà perseguire nel corso dei prossimi anni: ridurre la povertà, combattere le cause strutturali dei conflitti e lenire la sofferenza. A livello di principi, la DSC si impegna risolutamente in favore di uno sviluppo sostenibile.

Da allora, la DSC si è basata su questa strategia per elaborare piani e programmi relativi a temi o settori particolari come la cooperazione bilaterale, le attività multilaterali, lo sviluppo del personale, la promozione della nuove leve e l'immagine della DSC.

## **A1.2 La cooperazione bilaterale allo sviluppo**

I capitoli seguenti riassumono per tema e per regione l'essenziale delle attività e dei risultati della DSC dal 1999 al 2002 nel settore della cooperazione bilaterale allo sviluppo.

### **A1.2.1 Sommario tematico**

#### **Povertà**

Il programma della cooperazione bilaterale allo sviluppo per gli anni 1999–2002 era imperniato sulla riduzione della povertà. Sulla base di questo obiettivo la DSC ha profuso gli sforzi per promuovere l'autonomia economica, contribuire a migliorare le condizioni di produzione, padroneggiare i problemi ecologici e facilitare l'accesso delle popolazioni più sfavorite all'istruzione e alle cure sanitarie di base. La DSC considera primordiale offrire ai più sfavoriti la possibilità di migliorare la propria situazione, sostenendoli nell'autosviluppo. Essa si impegna per mettere i partner in condizione di valorizzare le proprie capacità in una prospettiva di prosperità economica e per fornire loro i mezzi necessari perché possano far valere i propri interessi e rivendicare i propri diritti.

Lottare contro la povertà costituisce da sempre la ragione d'essere della cooperazione allo sviluppo – sia a livello globale che a livello svizzero. Mentre negli anni Ottanta e Novanta la Banca mondiale e il FMI nello spirito del Consenso di Washington preconizzavano riforme macroeconomiche e una crescita basata sul liberalismo economico, al giro di boa del millennio è emersa nuovamente la volontà di ridurre la povertà. I Documenti strategici per la riduzione della povertà (Poverty Reduction Strategy Papers; PRSP) sono divenuti uno dei principali strumenti di cooperazione allo sviluppo a livello nazionale. Servono da piattaforma per i programmi bilaterali e multilaterali e permettono ai Paesi poveri maggiormente indebitati (Heavily Indebted Poor Countries; HIPC) di accedere a misure di sdebitamento e a crediti a tassi preferenziali delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI).

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno ulteriormente accentuato la necessità di lottare contro la povertà, avendo evidenziato la stretta correlazione che esiste, dappertutto nel mondo, fra violenza, povertà e ineguaglianze. Il moltiplicarsi

dei conflitti (soprattutto interni), spesso provocati o potenziati dalla povertà, e la conseguente perdita di sicurezza costituiscono una nuova sfida che dovrà essere affrontata dalla cooperazione allo sviluppo.

### *Insegnamenti*

- Il divario fra ricchi e poveri continua ad aumentare nonostante tutti gli sforzi intrapresi nell'ambito dello sviluppo.
- Per raggiungere gli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo, e in particolare quello di eliminare la povertà estrema e la fame, sarà indispensabile aumentare notevolmente i mezzi destinati allo sviluppo e migliorarne l'efficacia.
- La povertà è multidimensionale, dinamica, e recepita diversamente sul piano soggettivo.
- Un mezzo per combattere efficacemente la povertà consiste nel fornire ai Paesi partner un sostegno per quanto riguarda l'elaborazione e l'attuazione dei PSPR.
- È indispensabile coinvolgere strettamente la società civile nell'elaborazione, nella realizzazione e nel monitoraggio delle misure destinate a ridurre la povertà.

### **«Governance»**

La DSC ha fatto del sostegno fornito alla buona gestione degli affari pubblici centrali e locali una delle priorità tematiche del suo programma. Essa ha incoraggiato le autorità a far partecipare la popolazione ai processi decisionali politici e a fornire ai cittadini prestazioni di qualità a costi inferiori. La collaborazione con gli organi governativi inoltre era finalizzata a creare condizioni favorevoli alle attività economiche e a garantire pari opportunità per tutti, il rispetto dei diritti dell'uomo e l'indipendenza dell'apparecchio giudiziario. Questi sforzi e quelli che la DSC ha profuso per accelerare i processi di democratizzazione, il dialogo politico e la decentralizzazione hanno aumentato l'importanza degli aspetti politici del suo lavoro.

### *Insegnamenti*

- Il lavoro di cooperazione nell'ambito della governance deve promuovere dinamiche locali e evitare di importare modelli. Esistono tuttavia alcuni principi il cui valore riveste carattere universale: la partecipazione, la trasparenza, l'obbligo di rendiconto delle amministrazioni pubbliche, l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.
- Le decisioni strategiche devono essere fondate sulla conoscenza approfondita del contesto locale e dei suoi attori.
- Le riforme dell'amministrazione (decentralizzazione) non possono avere successo senza la volontà politica chiaramente espressa dei partner. Se manca questa volontà, si possono prevedere cooperazioni a livello locale, ad esempio il sostegno di iniziative private destinate a migliorare il funzionamento dei servizi pubblici e i rapporti fra lo Stato e i cittadini.
- Si deve provvedere alla coerenza politica, giuridica e istituzionale di uno Stato, in modo da evitare confusioni a livello di competenze delle diverse istanze dell'amministrazione.

- Il trasferimento della responsabilità dallo Stato centrale alle autorità locali deve essere accompagnato dal trasferimento delle capacità e dei mezzi finanziari. Altrimenti, la decentralizzazione provocherà inevitabilmente un peggioramento delle prestazioni pubbliche.
- La partecipazione al dialogo politico deve essere convenuta fra i donatori, per non esporre il Paese partner a esigenze contraddittorie.
- Il successo delle riforme statali dipende dalla capacità degli attori di comprendere e assumere nuove funzioni; ciò richiede seri sforzi a livello di informazione, formazione e perfezionamento e negoziazione fra partner sociali.

### **Ambiente e uso sostenibile delle risorse naturali**

Le risorse naturali costituiscono una base solida dell'esistenza delle popolazioni povere se di esse si fa un uso sostenibile. Questo è un principio generale applicabile anche alla cooperazione allo sviluppo.

Considerate le immense sfide ecologiche, la DSC si è concentrata su tre settori ben precisi: applicare il criterio della sostenibilità ambientale allo studio e all'analisi dei progetti bilaterali, promuovere il principio di un uso sostenibile delle risorse e, infine, sostenere i Paesi in via di sviluppo nella ricerca di soluzioni ai problemi ecologici locali e globali per il tramite del Programma ambientale globale (GEF). Nell'applicare il GEF, la DSC ha spesso svolto il ruolo di catalizzatore, associando i differenti partner locali e nazionali, senza di che nessuna politica ambientale può essere efficace.

Nel settore dell'acqua e dell'igiene, la DSC ha sostenuto prioritariamente la protezione e l'uso sostenibile delle riserve di acqua. Gli aspetti economici e sociali dell'uso dell'acqua sono stati integrati in progetti concreti e presi in considerazione durante l'elaborazione di soluzioni a lungo termine. La DSC ha lavorato con reti nazionali e internazionali – in particolare con il Partenariato globale dell'acqua, con un programma svolto congiuntamente dal PNUM e dalla Banca mondiale nel settore dell'acqua potabile e dell'igiene e con AGUASAN Svizzera.

#### *Insegnamenti*

- Le prestazioni ecologiche e le rinunce all'uso eccessivo devono essere risarcite. La DSC ha fatto negli ultimi anni, in questo ambito, esperienze interessanti che trasmette agli ambienti interessati della comunità internazionale.
- L'uso eccessivo o inappropriato delle risorse naturali produce effetti sempre più sensibili, in particolare sul cambiamento climatico e sul riscaldamento globale del pianeta, con situazioni estreme che penalizzano soprattutto le popolazioni emarginate dei Paesi del Sud.
- Le strategie di crescita economica devono essere accompagnate da miglioramenti strutturali concernenti l'accesso alle risorse e alle derrate alimentari, le capacità di immagazzinamento, di trasformazione e di commercializzazione.

## **Sviluppo economico**

Nel settore finanziario e nella promozione delle imprese, la DSC ha badato a evitare le azioni isolate. I suoi programmi sono concepiti per migliorare i sistemi nella loro globalità e per ampliare la portata e la solidità delle istituzioni finanziarie con interventi a livello meso (a metà fra micro- e macroeconomia). La DSC ha cooperato inoltre con altri donatori e altre istituzioni locali per migliorare le condizioni politico-economiche del settore finanziario. Principali strumenti applicati: sviluppo istituzionale, consulenza, formazione e partecipazione al finanziamento di costi d'organizzazione.

La DSC si è impegnata a sostenere l'artigianato, l'industria e il settore terziario di diversi Paesi prioritari per promuovere la crescita economica, la creazione di impieghi e una migliore distribuzione dei redditi. Spesso completa le azioni con programmi di formazione professionale. In questi casi, i programmi sono basati essenzialmente sui bisogni del mercato dell'impiego. Per quanto concerne la promozione delle imprese, si sostiene soprattutto il rafforzamento delle strutture di difesa degli interessi del settore (p. es. associazioni professionali) e del mercato sotto il profilo dell'offerta di prestazioni (servizi di promozione economica) per le microimprese e le PMI.

La promozione dello sviluppo economico ha anche assunto la forma di progetti d'infrastruttura. La priorità è stata data, nel settore dei trasporti, alla realizzazione di infrastrutture, alla decentralizzazione delle responsabilità, all'accesso ai mezzi di trasporto da parte delle categorie sociali più sfavorite, nonché al coordinamento internazionale.

### *Insegnamenti*

La creazione di occupazioni rispettose della dignità umana è essenziale per permettere agli individui poveri e sfavoriti di condurre un'esistenza autonoma.

L'istruzione e la formazione – in particolare delle bambine e delle donne – costituiscono oggetto di grandi sforzi per ridurre efficacemente la povertà.

La DSC ha il compito di sostenere la crescita economica nella misura in cui contribuisce a ridurre la povertà e le disparità e pertanto a migliorare la situazione sociale delle classi sfavorite.

Solo raramente la promozione delle imprese assume la forma di sovvenzioni dirette; è dimostrato che approcci orientati al mercato hanno effetti più sostenibili.

Singole imprese o associazioni professionali non sono più i principali partner della DSC, che si impegna, invece, a dinamizzare i servizi offerti alle categorie sociali sfavorite e a rendere il contesto politico e giuridico più favorevole alle piccole imprese.

Le economie domestiche e le PMI povere sono clienti affidabili se gli istituti bancari forniscono le loro prestazioni in modo redditizio e conforme alle esigenze.

## **Equilibrio sociale**

In materia di equilibrio sociale, la DSC ha cercato negli ultimi anni di promuovere soprattutto la sicurezza e le pari opportunità. A tal fine si è basata, ogni volta che era possibile, su iniziative locali della società civile, senza tuttavia esonerare lo Stato dalle sue responsabilità. Occorre sensibilizzare partner e gruppi mirati a questioni

fondamentali per tutta la società – pari opportunità, sviluppo equilibrato per le donne e per gli uomini, valore della diversità culturale e dell’iniziativa personale.

Istruzione e formazione costituiscono pilastri importanti delle attività della DSC, che ha sostenuto soprattutto programmi di formazione per adulti e di alfabetizzazione per bambini non secolarizzati e – in casi precisi e in collaborazione con altri donatori – progetti relativi al sistema scolastico di base di un Paese e allo scambio di esperienze a livello internazionale.

Il settore sanitario rappresenta un fattore di armonizzazione sociale. Negli ultimi anni, la DSC ha sottolineato in modo ancora più sistematico la necessità di assicurare ai più poveri l’accesso alle cure mediche e le relazioni che esistono fra la povertà e questioni come la salute, i diritti dell’uomo, la privatizzazione e la decentralizzazione. La promozione della salute e della formazione, e gli sforzi intrapresi dalla DSC per rafforzare il potere dei gruppi di popolazione sfavoriti e garantire uno sviluppo equilibrato (empowerment) per le donne e per gli uomini sono finalizzati anche allo sviluppo demografico dei Paesi partner, poiché esercitano un influsso positivo sulla pianificazione familiare. La DSC si è impegnata anche a livello multilaterale, in particolare presso l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il Global Forum for Health Research, GFHR e del Fondo mondiale contro l’AIDS, la tubercolosi e la malaria (Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; GFATM).

### *Insegnamenti*

- Non vi può essere sviluppo sostenibile senza il miglioramento della giustizia sociale.
- Per essere sostenibile, lo sviluppo deve poggiare sui tre pilastri seguenti: la giustizia sociale, la protezione dell’ambiente e lo sviluppo economico.
- L’equilibrio sociale richiede più dell’accesso alle risorse e del soddisfacimento di bisogni vitali: i poveri e gli esclusi devono poter partecipare ai processi decisionali politici e economici.
- Rivendicando l’equità e l’equilibrio sociale si sollevano inevitabilmente questioni concernenti la redistribuzione del potere. La DSC deve fornire un contributo alla ricerca di soluzioni pacifiche alle lotte di potere e ai conflitti relativi alla distribuzione delle risorse.

### **Sviluppo rurale / sviluppo urbano**

Durante gli anni 1999–2002 la DSC ha continuato a considerare lo sviluppo rurale come un settore centrale della cooperazione bilaterale allo sviluppo. Il suo impegno in materia di politica agricola e di sviluppo rurale le ha permesso di sostenere in particolare gli organismi promotori di queste riforme, di promuovere l’accesso dei gruppi sfavoriti ai mezzi di produzione, alle conoscenze e ai mercati e di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita in ambiente rurale.

Negli ultimi anni anche lo sviluppo urbano è stato un tema importante della cooperazione tecnica. La speranza nutrita sino ad una ventina di anni fa di veder terminare il processo di urbanizzazione non è stata soddisfatta. Si è dovuto reagire alle sfide socio-economiche, politiche e ecologiche delle concentrazioni urbane che sembravano ineluttabili. La DSC si è impegnata negli ultimi anni per fare in modo che gli

agglomerati dei Paesi in via di sviluppo ridiventino veri spazi di vita, organizzati in modo sostenibile. Ha sostenuto in particolare competenze tecniche in diversi ambiti, come l'acqua e le infrastrutture, la promozione dell'artigianato e dell'industria, la formazione professionale, l'ambiente e la salute e, a livello istituzionale, l'amministrazione delle città, la decentralizzazione delle strutture decisionali e il rafforzamento della società civile.

### *Insegnamenti*

- Lo sviluppo rurale delle regioni marginali si rivela difficile nel Nord come nel Sud, soprattutto quando è frenato dal crollo dei prezzi (p. es. del caffè o del cotone) o da una politica restrittiva delle esportazioni o delle importazioni.
- Il sovvenzionamento dell'agricoltura nei Paesi dell'OCSE – addirittura il sovvenzionamento delle esportazioni – provoca distorsioni sul mercato mondiale.
- Misure indirette contribuiscono spesso a promuovere il processo di creazione di valore e la produzione in ambito rurale: l'agricoltura stimola per esempio l'artigianato e viceversa.
- Nel passato, i progetti agricoli o artigianali erano, in genere, insufficientemente basati sul mercato, dunque raramente validi sul piano commerciale.
- Il mercato dei prodotti biologici è una nuova fonte di reddito importante per i contadini. Esige comunque conoscenze tecniche e un sostegno istituzionale, per esempio sotto forma di organismi di certificazione locali.

### **HIV/AIDS**

Nel corso degli anni Novanta, l'epidemia dell'AIDS ha superato le previsioni più pessimiste. Il numero di nuove infezioni ammonta a 5,3 milioni e i decessi a 3 milioni all'anno. Attualmente si registrano più di 36 milioni di persone infette da HIV, di cui meno del 10 per cento ha i mezzi per pagare una terapia. La maggior parte di esse, più di 25 milioni, vive in Africa, dove il budget sanitario annuo supera raramente i 15 franchi per abitante. Ma anche nell'Asia del Sud e nei Caraibi si registrano tassi d'infezione che progrediscono in modo allarmante. I più esposti sono logicamente i più vulnerabili: le donne, i bambini e i poveri.

La DSC si occupa dell'HIV/AIDS dal 1989, ma sinora ha investito in questo ambito mezzi relativamente modesti. Essa non ha sostenuto direttamente progetti o programmi destinati specificamente alla lotta contro l'AIDS, a parte gli aiuti puntuali concessi a ONG locali nell'Africa occidentale e in Nepal. I contributi della DSC ai sistemi di sanità pubblica della Tanzania e del Mozambico hanno comunque consentito di sostenere indirettamente i programmi nazionali di lotta contro l'HIV/AIDS in questi Paesi. Nel frattempo, le opinioni relative all'AIDS sono cambiate: non è più considerato unicamente un problema di sanità pubblica, ma anche una piaga dello sviluppo che tocca tutti i settori.

### *Insegnamenti*

- La lotta contro l'epidemia di AIDS esige un approccio mondiale e multisettoriale e un'azione concertata di tutti gli attori – in particolare delle istituzioni

ni specializzate, dei responsabili dei programmi nazionali di lotta contro l'AIDS e delle persone direttamente e indirettamente toccate.

- Gli strumenti di lotta contro la povertà devono tenere conto del circolo vizioso AIDS-povertà.
- Dopo la Conferenza mondiale di Barcellona sull'AIDS (2002), è definitivamente accettato che la prevenzione e il trattamento devono fare parte integrante di ogni programma di lotta contro l'HIV/AIDS.
- Per essere efficace, un programma di lotta contro l'HIV/AIDS deve integrare la dimensione di genere per un approccio differenziato secondo il sesso.
- Il futuro successo degli attori internazionali e locali dipenderà dai mezzi supplementari messi a loro disposizione e dal potenziamento dei sistemi di approvvigionamento.

## **A1.2.2 Sommario geografico**

### **Africa**

Negli ultimi anni, il continente africano è stato teatro di eventi molto positivi: alcuni Paesi hanno visto per la prima volta elezioni libere, altri possono vantarsi di una vera crescita economica e la popolazione civile è diventata in molti posti un elemento portante dello sviluppo nazionale. L'Africa dell'inizio del 21° secolo è contraddistinta dalla fine del regime dell'apartheid e dalla ricerca di una via di riconciliazione nazionale in Sudafrica; in Nigeria, da un incremento della democrazia e dalla lotta contro la corruzione; in Mozambico, da una ricostruzione democratica e economica promettente; in Benin, in Mali, nel Senegal e in Tanzania, da processi di democratizzazione. Nel periodo dell'indipendenza, gli Stati africani non hanno mai lanciato e realizzato tante riforme politiche e economiche come nel corso dell'ultimo decennio. La cooperazione svizzera ha largamente sostenuto questi processi rallegranti.

Tuttavia, nonostante questi segni incoraggianti, l'Africa ha anche conosciuto negli ultimi anni sofferenze drammatiche e gravi disordini politici. Gli innumerevoli conflitti interni che travagliano alcuni Paesi, i periodi di siccità e la diffusione dell'AIDS hanno frenato diverse tendenze positive che si delineavano in questo continente. Le lacune in materia di diritti politici, economici e sociali costituiscono del resto un problema sempre più urgente da risolvere, sia per le popolazioni e le organizzazioni africane che per la cooperazione allo sviluppo. Nell'insieme, l'evoluzione dell'Africa subsahariana è stata meno positiva di quella delle altre regioni del mondo.

La DSC ha sostenuto negli ultimi anni dieci Paesi africani: Benin, Burkina Faso, Mali, Mozambico, Niger, Tanzania, Ciad, Madagascar, Ruanda e Sudafrica. Ha aiutato questi Stati estremamente differenti a creare condizioni generali per uno sviluppo sostenibile e a realizzare progetti politici, economici e sociali.

Nel 1998, la DSC ha deciso di cancellare il Madagascar dalla lista dei Paesi prioritari, di cui faceva parte dal 1975. Le autorità malgascse non avevano voluto svolgere un'indagine approfondita sull'assassinio di un collaboratore svizzero dell'aiuto allo sviluppo e, dato che le condizioni quadro erano complessivamente insoddisfacenti, la DSC ha deciso nel settembre 1998 di riorientare il programma a partire dal 2001:

il Madagascar non è più un Paese prioritario, l'ufficio di coordinamento è stato chiuso nel corso dell'estate 2000, il programma si riduce a una cooperazione basata esclusivamente sulla società civile nel settore dello sviluppo rurale. Il coordinamento del nuovo programma è affidato per mandato all'organizzazione Intercooperazione.

Il Parlamento ha approvato il programma speciale per il Ruanda nel «Messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in via di sviluppo» del 7 dicembre 1998. Il Consiglio federale ha deciso il 12 settembre 2001 di adattare questo programma, in particolare in vista di sostenere gli sforzi di pace e di stabilizzazione intrapresi dalla comunità internazionale nella regione dei Grandi laghi. Questo programma si è concentrato fin dall'inizio sul processo di decentralizzazione, sulla promozione della pace e sulla riduzione della povertà.

Il programma speciale svolto dalla DSC nel Sudafrica è proseguito dal 1999 al 2002. Limitato alla fine del 2004, si prefigge di ridurre le tensioni sociali e le violenze nel periodo del dopo-apartheid.

#### *Mais resistente alla siccità e alla debole fertilità dei suoli nell'Africa australe*

Per i piccoli agricoltori dell'Africa australe, il mais costituisce la principale coltura (il 70 % delle colture di cereali) e l'alimento di base più importante. Migliorare la produzione di mais è dunque la strategia giusta per combattere la povertà, creare redditi e assicurare la sicurezza alimentare. I contadini della regione considerano che i principali fattori limitativi di questa produzione sono le siccità periodiche, la perdita di fertilità dei suoli e i prezzi elevati dei concimi. La produzione del mais raggiunge nella regione fra 1 e 2 t/ha e la perdita totale del raccolto non è rara in caso di siccità o di piogge irregolari. Considerati questi rischi, pochi contadini sono disposti a investire in concimi o in altri mezzi per aumentare la produzione. Gli anni critici portano alla fame, a perdite di redditi e a problemi di insolvibilità in tutta la catena di produzione – dal contadino alle istituzioni di credito, dai fornitori di sementi a quelli di concimi. Il fatto di stabilizzare e di assicurare la produzione di mais avrà come risultato non solo di ridurre la povertà, ma anche di stimolare l'economia in tutta la regione.

Il progetto finanziato dalla DSC era basato sui risultati ottenuti dal Centro di ricerca per il miglioramento del mais e del grano (CIMMYT) in Messico. Varietà locali poco produttive ma resistenti alla siccità e alla debole fertilità dei suoli sono incrociate con nuove selezioni del CIMMYT. Oltre 4000 incroci sono stati sperimentati mediante metodi moderni, quindi selezionati in funzione della loro capacità di adattamento e di produttività nella regione.

Il successo del progetto ha superato tutte le aspettative, persino quelle dei produttori privati di sementi della regione: in condizioni di siccità e di carenza di azoto, le varietà di mais ottenute nell'ambito di questo progetto producono raccolti doppi rispetto alle varietà in vendita sui mercati locali.

Un altro obiettivo è rafforzare i programmi di ricerca nazionali della regione, in particolare per assicurare il monitoraggio dei metodi applicati e dei risultati ottenuti. È stata costituita una rete di programmi nazionali e di produttori di sementi. Nei Paesi partecipanti (Angola, Botswana, Malawi, Zambia, Zimbabwe, Sudafrica e Tanzania), responsabili locali sono stati formati al controllo delle nuove

varietà. L'interesse per questa rete è molto vivo, perché permette di misurare e di confrontare in permanenza i progressi delle ricerche.

La svizzera Marianne Bänziger, direttrice di questo programma, ha ricevuto il Premio dei giovani scienziati del Gruppo consultativo per la ricerca agricola internazionale (GCRAI). Sono stati ricompensati il suo lavoro di miglioramento della resistenza del mais alla siccità e a suoli poco fertili e il suo impegno in partenariati scientifici destinati a far progredire le condizioni di vita dei contadini poveri.

### *Sostegno fornito ai programmi di istruzione di base nell'Africa occidentale*

Nell'Africa occidentale, la DSC ha attribuito la massima priorità all'istruzione di base aumentando ulteriormente i suoi sforzi negli ultimi anni. Decine di migliaia di persone hanno beneficiato dei programmi.

La DSC ha sostenuto in particolare iniziative locali di istruzione, che hanno permesso a comunità di sviluppare un proprio progetto, partecipando attivamente alla definizione del contenuto dei programmi d'insegnamento, alla scelta degli insegnanti e intervenendo quali persone di riferimento nella trasmissione delle conoscenze.

Nel Burkina Faso, la DSC ha sostenuto le iniziative dei suoi partner finalizzate a sviluppare metodi di alfabetizzazione nelle lingue nazionali e in francese e sistemi formali di istruzione bilingue.

Su un piano più generale, la DSC ha favorito lo scambio di esperienze e conoscenze fra i Paesi dell'Africa come il Burkina Faso, il Benin, il Niger, il Capo Verde, il Ciad e il Brasile sfociato nello sviluppo di un approccio educativo innovatore che ha permesso di migliorare la qualità dei programmi. Risultati di questi processi: apprendimento più rapido, ampliamento delle conoscenze, miglioramento della comprensione dei testi e della capacità di esprimersi.

Infine, la DSC ha partecipato attivamente nel Burkina Faso, a una iniziativa di grande portata a livello di dialogo politico: la costituzione di un Fondo nazionale per l'alfabetizzazione e l'istruzione non formale, il cui finanziamento è assicurato dal governo e dalle agenzie di cooperazione.

## **Asia**

La fisionomia del continente asiatico si è trasformata profondamente negli ultimi anni. Mentre la Cina e l'India sono restati i centri di gravità, il Kashmir, Taiwan, la Corea e altri Paesi asiatici sono stati al centro di tensioni politiche suscettibili di mettere in pericolo la pace in questa regione del pianeta. L'accelerazione del processo di mondializzazione e la diffusione rapida delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) hanno aperto nuove prospettive, ma hanno anche accentuato le disparità regionali e nazionali. L'eterogeneità di questa regione è così aumentata nel corso dell'ultimo decennio. L'esplosione demografica – che si riflette in un aumento di 50 milioni di individui all'anno – minaccia l'equilibrio regionale e contribuisce al degrado dell'ambiente. I 500 milioni di persone che si sono venute ad

aggiungere alla popolazione asiatica nel corso degli ultimi dieci anni portano la popolazione a più di 3,5 miliardi di abitanti, di cui quasi 900 milioni vivono in uno stato di povertà assoluta (secondo il criterio della Banca mondiale: con meno di 1 dollaro al giorno) con tendenza all'aumento. L'emergere di una società civile attiva e critica e il progresso della decentralizzazione in alcuni Paesi costituiscono tuttavia barlumi di speranza. È in particolare in questo ambito che la cooperazione svizzera ha scelto di operare nei prossimi anni.

La DSC ha profuso il suo impegno nel corso del periodo in esame in otto Paesi asiatici: Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, Vietnam, Corea del Nord e Afghanistan.

Le prove nucleari svolte nel 1998 dall'India e dal Pakistan hanno richiesto un nuovo orientamento dei programmi della DSC in questi Paesi. A parte i progetti relativi ai diritti dell'uomo nel Pakistan, i nuovi progetti in cui i governi centrali sono partner operativi diretti sono stati sospesi. I budget del 1998 e 1999 sono stati rivisti e congelati e il programma globale della DSC è stato riesaminato in funzione dei criteri seguenti: incidenza sulla povertà, decentralizzazione, promozione della società civile e diritti dell'uomo. Il riesame del programma di sviluppo per l'India è terminato nel 2001 e da allora il programma è in fase di applicazione. Il processo di attuazione ha sensibilizzato i responsabili all'importanza dei criteri di verifica (lotta contro la povertà, decentralizzazione, società civile, diritti dell'uomo) e permesso di integrare tali principi più sistematicamente nelle attività della DSC in India, in particolare per quanto riguarda la preparazione di nuovi progetti. La misura adottata nel 1998 dal Consiglio federale nei confronti del Pakistan è stata mantenuta dopo il colpo di stato militare. Dopo le elezioni che hanno avuto luogo alla fine dell'anno 2002 in Pakistan, il Consiglio federale ha deciso di eliminare le misure, sia per questo Paese che per l'India.

Inoltre, la DSC ha sostenuto la ricostruzione in Afghanistan. Durante il periodo in cui i Talibani erano al potere, i programmi di cooperazione bilaterale allo sviluppo erano seguiti dall'ufficio di coordinamento situato a Islamabad (Pakistan). Un ufficio è stato aperto a Kabul nel 2002.

La carestia che regnava nella Corea del Nord nel corso degli anni Novanta ha indotto la Svizzera a lanciare un programma di aiuto alimentare per questo Paese. Su questa base è stato elaborato nel 2001 un programma di cooperazione tecnica fondato sulla sicurezza alimentare e a lungo termine. Per quanto riguarda l'aiuto umanitario, si prevede la sua sostituzione a medio termine con un programma limitato di cooperazione bilaterale allo sviluppo.

#### *Sostegno fornito a piccoli allevatori in India*

Il primo progetto di cooperazione bilaterale fra l'India e la Svizzera è iniziato nel 1963 nel Kerala, nel Sud dell'India; era incentrato sul miglioramento delle razze bovine locali attraverso l'incrocio con la razza bruna svizzera. Questa cooperazione tecnica ha portato in tre decenni a due milioni di bovini incrociati, e contribuito in larga misura a quintuplicare sia la produzione che il consumo di latte nel Kerala. Inoltre, uno studio locale ha mostrato nel 1989 che ogni capo incrociato corrispondeva alla creazione di un impiego tenuto conto delle attività svolte a monte e a valle (foraggio, organizzazione dell'allevamento, trasformazione del latte, mercato lattiero). Mentre all'inizio si è trattato essenzialmente di

assistenza tecnica e di trasferimento di tecnologia, il lavoro di cooperazione si è spostato gradualmente dall'animale all'allevatore, poi da questo a tutto il sistema di produzione e, quindi, ai processi di formazione e di perfezionamento, da una parte, e a un influsso sul contesto politico, dall'altra. Da questa prima cooperazione è nato un vero programma composto di tutta una serie di progetti. Le autorità locali e il governo centrale dell'India hanno considerato sempre più la DSC come un partner competente per la politica di produzione animale e le strategie di sviluppo in materia di allevamento. Un'analisi dettagliata (esperienze dal 1998 al 2000) ha confermato questa evoluzione e i risultati pubblicati hanno portato all'intensificazione della cooperazione nel settore dell'allevamento. Un nuovo programma della DSC sostiene attualmente iniziative locali e sfrutta l'esperienza accumulata in quattro decenni di cooperazione, con obiettivi chiaramente definiti: riduzione della povertà, miglioramento dei redditi e uso sostenibile di risorse naturali limitate. I partner della DSC per questo nuovo programma sono i servizi governativi, le organizzazioni di base locali e le imprese private. Per la realizzazione ci si avvale soprattutto di professionisti locali formati in maggioranza nell'ambito del programma della DSC. Il contributo degli specialisti svizzeri si concentra sul sostegno istituzionale, sugli scambi di esperienze e sulla comunicazione dei risultati ottenuti ad altri Paesi del Sud e dell'Est.

#### *«Buon governo» in Nepal*

Il buon governo è caratterizzato da una distribuzione oculata dei ruoli fra l'amministrazione pubblica, la società civile e l'economia privata. Deve permettere alle classi sfavorite di beneficiare dei servizi pubblici e di partecipare alla crescita economica in un contesto in cui prevalgono i principi dello Stato di diritto, la sicurezza e la protezione dei diritti dell'uomo.

Le speranze nutrite dalla popolazione nepalese per quanto riguarda il regime democratico istaurato dodici anni fa sono state in parte deluse. La gestione degli affari pubblici e la qualità delle prestazioni fornite dall'amministrazione sono spesso poco soddisfacenti. Una ONG nepalese dinamica – Pro Public – si è prefissa come obiettivo di promuovere una società più equa.

La DSC ha sostenuto le attività di Pro Public dal 1999 mediante consulenza e sovvenzioni. Il progetto è finalizzato a rendere la popolazione sensibile ai suoi diritti e alla necessità di farli rispettare. Pro Public svolge in questo caso il ruolo di vigilanza nei casi di cattivo governo, di corruzione, di non rispetto dei principi dello Stato di diritto o di deficienza dei servizi pubblici, per dibatterne pubblicamente. I suoi vettori sono programmi radiofonici, articoli di stampa, tavole rotonde, corsi, come pure la sua rivista. La radio svolge una funzione particolare: vi sono, in tutto il Paese, più di mille club di ascoltatori. Incoraggiati e sostenuti da Pro Public, i club si organizzano per il miglioramento delle condizioni di vita locali.

Le sue campagne originali e coronate dal successo hanno valso a Pro Public il sostegno della popolazione e il rispetto del governo. È in parte grazie a questa organizzazione che si dibatte pubblicamente sui punti deboli dell'amministrazione locale. Mobilitando le masse Pro Public è riuscita a smuovere qualcosa nel

paesaggio politico e nell'amministrazione. Politici e magistrati sono confrontati con le loro responsabilità e manchevolezze e chiamati ad adattare il sistema ai bisogni dei più sfavoriti. La governance è in parte migliorata in Nepal. La presa di coscienza della popolazione e la sua volontà di imporsi possono portare ulteriori progressi.

## **America latina**

La situazione nell'America latina sembra complessivamente più favorevole che nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo dell'Africa e dell'Asia. A metà degli anni Novanta si nutrivano ancora la speranza giustificata di un progresso del continente latino-americano. I programmi di stabilizzazione della situazione macro-economica erano stati applicati e le crisi finanziarie degli anni Ottanta dimenticate. Attualmente si constata, tuttavia, che molte attese sono state deluse, in particolare quelle relative ai risultati delle politiche economiche e sociali svolte in questi Paesi. Negli ultimi anni si è in effetti mostrato che l'America latina resta esposta alle crisi finanziarie internazionali. È anche la regione del globo che registra le più grandi disparità sociali. Il divario fra ricchi e poveri è ulteriormente aumentato negli anni Novanta e il degrado dell'ambiente continua nonostante l'importanza superiore che gli attribuiscono learchie politiche da alcuni anni.

Vi sono però anche segnali positivi. Le società dell'America latina sono diventate più democratiche. I cambiamenti di governo legittimati da elezioni sono la regola. Una nuova concezione della distribuzione dei ruoli fra Stato e settore privato si è sviluppata negli ultimi anni. L'influsso della società civile è aumentato anche se il ritiro dello Stato lascia in parte un vuoto che non è colmato né dall'economia privata né dalla società civile.

Per soddisfare nel modo più efficace possibile i veri bisogni, la DSC si concentra in questo continente su un numero ristretto di Paesi (Nicaragua/America centrale, Bolivia, Ecuador, Perù e, da poco, Cuba) e di settori (la massima priorità è data alla lotta contro la povertà).

Un coordinatore della DSC si trova a Cuba da settembre 2000 per realizzare un programma pilota di tre anni. Nel corso di questo periodo, azioni mirate nei settori della sicurezza alimentare e dello sviluppo locale devono permettere di analizzare il potenziale in vista dell'elaborazione di un programma speciale di più lunga durata. Questo nuovo programma viene a completare le misure di aiuto umanitario già applicate a Cuba.

### *Acqua potabile nell'America centrale: generalizzare l'accesso all'acqua potabile e modernizzare il settore*

Attualmente meno del 40 per cento delle popolazioni rurali del Nicaragua, dell'Honduras e del Salvador hanno accesso all'acqua potabile. Migliorare rapidamente questa situazione costituisce un obiettivo importante della lotta generale contro la povertà, ma anche una seria sfida per i governi. La DSC sostiene pertanto da molti anni, in questi tre Paesi, progetti di distribuzione di acqua potabile – ai quali è venuto ad aggiungersi a mano a mano il sostegno di riforme destinate a modernizzare e a potenziare i servizi pubblici sul piano istituzionale.

Acqua potabile: in tre dipartimenti situati nel Nord del Nicaragua, il programma pluriennale della DSC di approvvigionamento di acqua permette di portare al 70 per cento la quota degli abitanti che hanno direttamente accesso all'acqua potabile, cioè nettamente più del 40 per cento della media nazionale. Questa media progredisce di circa il 3 per cento all'anno, evoluzione alla quale il programma della DSC contribuisce nella misura di un terzo. La fase del progetto di acqua potabile che si è conclusa nel 2001 in Nicaragua ha permesso di portare l'acqua a più di 75 000 persone. Progressi importanti sono stati pure realizzati per quel che concerne la validità dei sistemi di adduzione, per il fatto che la manutenzione, l'amministrazione e le riparazioni di questi impianti sono ora assunte da autoctoni.

Modernizzazione: la competenza relativa alla costruzione e alla manutenzione dei sistemi di adduzione di acqua doveva essere maggiormente affidata ai privati e agli attori locali. Si è pertanto esaminata una distribuzione dei compiti più efficace fra Stato centrale, Comuni e attori privati. Il buon funzionamento di questa nuova distribuzione delle competenze ha richiesto solide basi giuridiche, norme tecniche adattate alle condizioni locali e la formazione permanente del personale assegnato ai diversi organismi interessati. La DSC ha svolto il ruolo di consulente in tutti questi ambiti e contribuito alla creazione di reti regionali e nazionali fra i differenti attori. Lo scambio transfrontaliero ha già permesso di sfruttare queste preziose esperienze in altri Paesi.

### **Africa del Nord e Medio-Oriente**

In questa regione, la DSC dedica la parte essenziale dei suoi sforzi al programma speciale per la Palestina, destinato a sostenere lo sviluppo della società civile e la costituzione delle amministrazioni pubbliche. È dal 1993 che la Svizzera si occupa di aiuto strutturale in Cisgiordania e a Gaza. Dopo che l'Intifada al Aqsa è scoppiata nel settembre 2000, la situazione è ulteriormente peggiorata nei territori palestinesi. Si è dovuto adattare costantemente il programma all'evoluzione dei bisogni non solo delle popolazioni beneficiarie, ma anche delle organizzazioni partner. Le situazioni d'urgenza – in particolare nel 2000 e 2001 – hanno richiesto l'adozione di misure complementari di aiuto umanitario. Questo programma è sufficientemente flessibile per permettere di reagire all'evoluzione della situazione politica. Valutato nel 1999, continuerà almeno fino al 2004 per tener debitamente conto della situazione attuale e delle raccomandazioni emanate in materia. Di fronte a una crisi che perdura, risulta essere sempre più importante continuare l'aiuto della DSC alla Palestina.

Altre attività di rilievo in questa regione: la cooperazione con le ONG in Turchia, i programmi di sdebitamento in Egitto e in Giordania, l'aiuto ai rifugiati palestinesi nei differenti Paesi del Medio-Oriente, i programmi regionali nel Maghreb, in particolare nei settori dell'ambiente e della buona gestione degli affari pubblici.

#### *Women for women's human rights (WWHR), Istanbul, Turchia*

La DSC ha sostenuto dall'inizio del 2000 il gruppo Women for women's human rights (WWHR), finalizzato a promuovere i diritti umani – e in particolare quelli delle donne – e ad aiutare le donne a promuovere i principi democratici in seno alla società.

Sino alla fine del 2002, il WWHR aveva formato circa 70 gruppi di donne in 30 località sul tema dei diritti umani (con una trentina di corsi serali per gruppo). Inoltre aveva formato animatrici che intendevano continuare le attività dei gruppi sulla base di corsi (informazione reciproca, discussione di casi concreti, interventi presso le autorità ecc.).

Il WWHR ha inoltre fatto del lobbying attivo presso parlamentari, in particolare durante i lavori di preparazione del nuovo codice civile turco, che prescrive l'uguaglianza dei diritti per le donne e per gli uomini.

Tutta una serie di pubblicazioni – sui diritti umani in generale, sui diritti delle donne in caso di divorzio o di successione, sulla condizione femminile e sulla protezione contro i crimini d'onore ecc. – serve da supporto alle attività di lobbying, nonché al lavoro d'informazione e di formazione. Campagne tematiche, conferenze pubbliche, emissioni televisive, studio di casi gravi e sito Internet sensibilizzano il pubblico a questa problematica.

Integrare i diritti umani e migliorare la situazione delle donne sono compiti delicati e di lunga durata, sia sul piano politico che sul piano sociale. Il modo migliore per svolgere questi compiti è di costituire gruppi locali interessati a questi problemi. Il sostegno della DSC ha permesso al WWHR non solo di continuare il suo lavoro, ma anche di rafforzare la sua posizione sul piano politico.

### **A1.2.3 La cooperazione con le organizzazioni non governative (ONG) e il settore privato**

#### **Cooperazione con le organizzazioni non governative (ONG)**

Sulla scena internazionale le ONG svolgono un ruolo di rilievo accanto alla comunità internazionale e alle imprese multinazionali. Da diversi anni, le reti e le alleanze da loro create sono diventate più importanti a livello politico, strategico e programmatico.

Negli ultimi anni, la DSC ha rinsaldato e diversificato i suoi legami di cooperazione e di partenariato con le ONG svizzere. Quest'ultime contribuiscono fattivamente a rendere la popolazione elvetica sensibile alla situazione dei Paesi in via di sviluppo e alla dimensione globale della politica di sviluppo. Esse garantiscono alla cooperazione svizzera un sostegno politico interno e sono interlocutori privilegiati della Confederazione nel dibattito sulla politica di sviluppo. La DSC e le ONG hanno ulteriormente approfondito gli scambi su programmi, metodi e soluzioni operative, in particolare per quanto riguarda questioni di pianificazione e di analisi, i vantaggi di un approccio programmatico e la concentrazione tematica e geografica.

La DSC ha versato contributi ai programmi di 13 ONG e organizzazioni mantello di ONG svizzere, in una prospettiva più globale che nel passato. Il dialogo programmatico legato a questi contributi finanziari è stato approfondito e sistematizzato. Particolare attenzione è stata dedicata alla gestione della qualità. L'importo concesso per il periodo 2002–2004 ammonta a 180 milioni di franchi e rappresenta un aumento del 9 per cento rispetto al periodo 1999–2001. Dal 2002, anche Terre des Hommes Lausanne fa parte delle ONG il cui programma è sovvenzionato dalla

DSC. In occasione del rinnovo dei contratti, la DSC ha badato a consolidare il passaggio dall'approccio per progetti a quello per programmi; in questo modo si possono orientare le attività verso una prospettiva generale e potenziare gli effetti del singolo progetto. Il sostegno fornito dalla DSC ai programmi delle ONG è commisurato ai fondi concessi dalle organizzazioni stesse.

Nei Paesi del Sud, le ONG locali hanno continuato a promuovere lo sviluppo della società civile con attività assai diverse. Nell'ambito dei suoi programmi per Paese la DSC sostiene le ONG locali nella loro duplice funzione di prestatarie di servizi per le categorie sociali sfavorite e di interlocutrici delle amministrazioni pubbliche.

### **Cooperazione con il settore privato per la realizzazione di programmi**

Nel passato, la DSC realizzava una parte dei progetti direttamente, con il concorso di specialisti, e ne affidava una parte a opere di soccorso svizzere specializzate nel ramo. Recentemente, senza rinunciare alla collaborazione con opere di soccorso ha adottato anche la formula delle équipes pluridisciplinari, composte per esempio di tecnici e di specialisti della gestione e dello sviluppo istituzionali. La DSC ha di conseguenza esteso considerevolmente la cerchia dei periti esecutori e delle istituzioni partner. Società di consulenti privati, istituti universitari e altri organismi investiti di compiti pubblici completano il lavoro delle opere di soccorso, che restano tuttavia partner importanti della cooperazione svizzera allo sviluppo.

## **A1.3 La cooperazione multilaterale allo sviluppo**

L'accelerazione che ha subito negli ultimi anni il processo di mondializzazione ha considerevolmente aumentato il bisogno di cooperazione multilaterale e di armonizzazione in questo ambito. È diventato ancora più importante partecipare alle istituzioni e agli organismi multilaterali, come descritto nel rapporto del Consiglio federale sulla politica estera. La Svizzera ha contribuito attivamente a configurare la cooperazione multilaterale, assumendosi la sua parte.

La partecipazione della Svizzera al Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Ginevra (giugno 2000) e alla Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey (marzo 2002) è stata fra i maggiori avvenimenti della cooperazione multilaterale allo sviluppo. Con l'integrazione della società civile e del settore privato nei compiti di sviluppo, questi incontri hanno dato importanti impulsi al futuro della cooperazione internazionale, in direzione di un'apertura a questi ambienti. Altre manifestazioni capitali sono state le conferenze di verifica, fra cui il Vertice mondiale per i bambini e la Conferenza mondiale sulle donne a New York (Pechino+5), la Conferenza sul commercio e lo sviluppo a Doha e soprattutto il Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile a Johannesburg (Rio+10). Altri temi importanti nel contesto multilaterale: le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, i beni pubblici globali – divenuti un criterio centrale della politica di sviluppo – e la creazione del Fondo globale di lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria (GFATM). (vedere anche n. 4.3.5).

Conformemente all'ordinanza del 1977<sup>20</sup> l'aiuto finanziario multilaterale è un compito comune della DSC e del Seco. Il Consiglio federale ha confermato questa com-

petenza comune nel 1997 nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione (*Nove Due*). La DSC e il Seco hanno elaborato su questa base un sistema di cooperazione tematica, con distribuzione dei compiti e organi di coordinamento appropriati. L'esperienza mostra che il modello scelto funziona, ma che richiede molto: i due uffici devono dare prova di flessibilità per assicurare, in particolare, una gestione efficace delle relazioni con le istituzioni finanziarie internazionali.

### **A1.3.1 La cooperazione con le Nazioni Unite**

L'avvenimento più importante del periodo in esame è stato l'adesione ufficiale della Svizzera alle Nazioni Unite il 10 settembre 2002. In qualità di membro a parte intera, la Svizzera fa confluire la sua esperienza in materia di cooperazione bilaterale e multilaterale negli organi centrali del sistema dell'ONU e partecipa attivamente alle decisioni. Questo riveste un'importanza particolare per la DSC nella misura in cui una parte crescente delle decisioni ha incidenze politiche capitali sullo sviluppo; molte risoluzioni concernono fondi o programmi dell'ONU e organizzazioni specializzate di cui la Svizzera fa parte da molto tempo e con le quali la DSC collabora da lunga data.

Nell'ambito della cooperazione istituzionale, la Sezione Affari multilaterali della DSC ha partecipato concretamente, negli ultimi anni, alla riforma del sistema dell'ONU nel settore dello sviluppo. Si doveva anzitutto migliorare il coordinamento nazionale delle attività di sviluppo svolte per le istituzioni dell'ONU. La Svizzera si è impegnata a promuovere la creazione di uno strumento di analisi (Bilancio comune dei Paesi o Common Country Assessment, CCA) e di uno strumento di pianificazione (Piano quadro delle Nazioni Unite per l'aiuto allo sviluppo, United Nations Development Assistance Framework, UNDAF) per le attività operative dell'ONU nei differenti Paesi di intervento. Questi due strumenti si sono affermati e continuano ad essere utilizzati. Rafforzare il coordinatore residente (UN Resident Coordinator) – in linea di principio il più alto rappresentante delle Nazioni Unite in un Paese – è stata un'altra delle priorità della Svizzera, la quale si è impegnata anche a favore di una gestione basata sui risultati, in vista di aumentare l'efficienza delle attività di sviluppo.

In questo contesto, le principali organizzazioni partner della Svizzera sono state il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e il Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (FNUAP).

### **A1.3.2 La cooperazione con le istituzioni di Bretton Woods (IBW)**

La Svizzera ha potuto commemorare nel 2002 il decimo anniversario della sua adesione alle istituzioni di Bretton Woods; per l'occasione hanno avuto luogo diverse attività – in particolare una visita in Svizzera di J. Wolfensohn, direttore della Banca mondiale. Un bilancio succinto mostra che la Svizzera, alla testa del suo gruppo di voto, ha partecipato efficacemente al dialogo su numerosi argomenti. Essa ha contribuito in diversi punti alla riforma della Banca mondiale e al suo orientamento esplicito alla lotta contro la povertà. In qualità di comproprietario delle istitu-

zioni finanziarie internazionali, la Svizzera continuerà a approfondire sforzi per aumentare l'efficacia di queste istituzioni.

Le crisi finanziarie di questi ultimi anni in Asia, in Russia e nell'America del Sud hanno rilanciato il dibattito sul ruolo e sugli strumenti del FMI e della Banca mondiale. Le critiche mosse contro le istituzioni di Bretton Woods continuano. Costituita dal Congresso degli Stati Uniti, la Commissione Meltzer (dal nome del suo presidente) ha presentato all'inizio del 2000 un rapporto con nuove proposte relative alla funzione delle istituzioni finanziarie internazionali. Il documento è servito da base per ristrutturare l'architettura finanziaria internazionale. La Svizzera si è chiesta quale influsso poteva esercitare sulla politica di sviluppo. D'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze e il Seco, la DSC ha redatto su questo argomento un documento interlocutorio per il Consiglio federale.

Grazie al lavoro svolto dall'ufficio dell'amministratore svizzero (Executive Director's Office, EDO) presso il FMI e la Banca mondiale il nostro Paese gode di una buona reputazione. Le sue opinioni su questioni importanti – politiche settoriali, orientamento strategico, affari finanziari, governance o lotta contro la povertà – sono state accolte come contributi competenti e utili che hanno rafforzato la posizione della Svizzera.

La politica svolta dalla Svizzera in seno alla Banca mondiale con il suo gruppo di voto e gli sforzi intrapresi per mantenere questo gruppo unito sono stati oggetto, nell'anno 2000, di un rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale Istituzioni finanziarie internazionali. Il Consiglio federale ha reagito positivamente alle raccomandazioni del rapporto. La Svizzera funge da portavoce dei Paesi che fanno parte del suo gruppo di voto. A quest'ultimo si è aggiunta la Jugoslavia nel 2001.

Considerato come uno dei pilastri delle relazioni con la Banca mondiale e le sue istituzioni, il dialogo istituzionale è stato ampliato. Sono stati rafforzati anche, a titolo di complemento, i partenariati con la Banca mondiale. Essi arricchiscono il dialogo con la Banca e offrono l'occasione di approfittare pienamente del know how svizzero.

L'iniziativa allargata a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (PPTE) ha permesso nel 1999 di amplificare e accelerare il processo di sdebitamento. La Svizzera ha profuso un grande impegno a questo merito, dal punto di vista sia finanziario che concettuale. I dieci anni di lavoro in tale ambito sono stati sottoposti, nel 2002, a un'analisi, i cui risultati permetteranno di fissare la futura politica della Svizzera in materia di sdebitamento.

Dal 1999, i Documenti strategici per la riduzione della povertà (DSRP) sono divenuti uno strumento d'analisi e di programmazione importante per la cooperazione bilaterale e multilaterale. La DSC e il Seco hanno adottato lo strumento dei DSRP e lo utilizzano ormai sia per elaborare i propri piani d'azione sia per contribuire al lavoro di coordinamento e di armonizzazione dei donatori. La Svizzera ha sostenuto in particolare il carattere partecipativo dei DSRP e partecipa attivamente al perfezionamento di questo strumento.

Per gli anni finanziari 2000 a 2002, la Svizzera ha partecipato alla 12<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (AIS) nella misura di 420 milioni di franchi. Ha pertanto mantenuto al 2,43 per cento la sua quota dell'importo totale della ricostituzione. AIS-12 ha come principale obiettivo la riduzio-

ne della povertà; i dettagli a questo merito sono definiti in un documento di principio. Le trattative vertono principalmente sulla concessione di crediti in funzione delle prove di buon governo fornite dai Paesi beneficiari. Il tema centrale dei negoziati relativi alla 13<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo dell' AIS, terminati nel giugno 2002, è stato il sostegno da fornire alle strategie di lotta contro la povertà svolte dai Paesi beneficiari. I criteri di analisi della governance sono stati perfezionati. Netamente più dotata di AIS-12, AIS-13 ha stimolato molto la capacità finanziaria della Svizzera e richiesto uno sforzo per mantenere lo statu quo in materia di distribuzione dei carichi. La Divisione di analisi della Banca mondiale ha effettuato un esame approfondito dei crediti concessi dall' AIS dal 1994 al 2000. Essa ha espresso un giudizio favorevole sull' associazione e confermato che applica i criteri della lotta contro la povertà e del buon governo.

La Banca mondiale ha alimentato il dibattito sulla povertà pubblicando il suo Rapporto 2000/01 sullo sviluppo nel mondo, intitolato *Attacking Poverty*. La DSC ha contribuito con studi propri all'elaborazione del rapporto i cui temi principali sono crescita, disparità e povertà, opportunità, empowerment e sicurezza. La Svizzera ha partecipato anche alla realizzazione del rapporto della World Commission on Dams, presentato nel 2001. Il documento ha sollevato numerose questioni, fra l'altro sul ruolo della Banca mondiale e sulle conseguenze che potrebbero esservi per essa. Questioni analoghe si pongono per la Svizzera e per la sua economia privata soprattutto per quanto riguarda la garanzia contro i rischi all' esportazione.

Gli eventi dell' 11 settembre 2001 hanno rilanciato la riflessione sui Paesi poor performers e i Paesi in fallimento (failed States). Un gruppo di lavoro della Banca mondiale ha allestito un primo studio strategico su «i Paesi a basso reddito sotto stress» (low income countries under stress, LICUS). La DSC e il Seco hanno partecipato attivamente a questa discussione, che è continuata alla Conferenza di Monterey sul finanziamento dello sviluppo. Prima di questa conferenza, la Banca mondiale ha pubblicato un rapporto sul tema *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, iscrivendo in questo modo l'efficacia della cooperazione all'ordine del giorno internazionale. La Svizzera partecipa attivamente agli sforzi per migliorare i metodi di misura del lavoro effettuato dal gruppo della Banca mondiale e per confrontare i risultati ottenuti.

Un altro argomento che ha occupato molto la Banca mondiale è lo sviluppo del settore privato. La Società finanziaria internazionale (SFI), la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e l' AIS hanno elaborato per questo settore una strategia comune, sostenuta dalla Svizzera. Tra i temi importanti trattati dal FMI figurano l'istituzione di una procedura d'insolubilità per gli Stati che si vedono proporre il Meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano (MRDS) come pure la creazione di un'istanza di analisi indipendente. L'armonizzazione delle condizioni imposte (condizionalità) dal FMI e la Banca mondiale è stata trattata a più riprese; la discussione non è ancora terminata.

### **A1.3.3 La collaborazione con le banche regionali di sviluppo e con il Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FISA)**

Le banche regionali di sviluppo si sono concentrate tradizionalmente sul finanziamento di investimenti realizzati congiuntamente con partner governativi. Ma le crisi economiche e finanziarie in Asia e nell'America latina, le situazioni postconflittuali in Africa, la ricostruzione in Afghanistan o le catastrofi naturali nell'America latina (p. es. uragano Mitch) hanno costretto queste banche ad affrontare nuove sfide. Negli ultimi anni, tutte le banche regionali hanno formulato delle strategie per la riduzione della povertà e riorientato le loro politiche settoriali. Alcuni di questi processi sono ancora in corso. La Banca asiatica di sviluppo è stata riorganizzata. La Banca interamericana di sviluppo ha rivisto i suoi strumenti di credito e fissato limiti più elevati per i prestiti al sostegno di riforme (4,5 miliardi di dollari per il periodo 2002–2004) e i prestiti di emergenza (6 miliardi per il periodo 2003–2004), in aggiunta agli investimenti tradizionali previsti per il periodo 2002–2004, che ammontano a 15,5 miliardi di dollari. Tutte le banche regionali di sviluppo hanno intensificato negli ultimi anni i contatti e il coordinamento delle attività svolte con la Banca mondiale e il FMI.

La Svizzera ha partecipato attivamente a queste discussioni nei suoi gruppi di voto in seno ai differenti consigli d'amministrazione e durante i negoziati relativi alla ricostituzione dei fondi di sviluppo regionali. In questo modo ha contribuito a prendere decisioni ben oltre il suo diritto formale in termini di voti. Nell'ambito del suo lavoro nei consigli d'amministrazione, la Svizzera ha seguito in modo sistematico l'attuazione di nuove strategie nei programmi per Paesi, per quanto riguarda la concessione di crediti, i progetti di cooperazione e le analisi.

Sono stati momenti importanti del lavoro di cooperazione i negoziati concernenti la ricostituzione dei fondi di sviluppo regionali e del FISA:

- 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo africano di sviluppo;
- 7<sup>a</sup> ricostituzione del Fondo asiatico di sviluppo (n. VIII) e
- 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> ricostituzione del FISA.

La Svizzera ha potuto soddisfare in tutti i casi i suoi obblighi nei limiti della tradizionale ripartizione dei compiti fra Paesi donatori e mantenere così un influsso proporzionale al suo diritto di voto.

### **A1.3.4 La cooperazione con il Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE**

Tutti i donatori bilaterali importanti sono rappresentati in seno al CAS dell'OCSE. Le loro prestazioni finanziarie nei confronti dei Paesi in via di sviluppo costituiscono oggetto di una statistica annuale. Sembra che l'aiuto pubblico allo sviluppo dei Paesi del CAS sia ulteriormente diminuito negli ultimi anni per raggiungere nell'anno 2000 una media dello 0,22 per cento del loro PIL. L'obiettivo del CAS è di aumentare non solo il volume, ma anche l'efficienza dei mezzi applicati, in particolare mediante un miglior coordinamento dei donatori e una maggiore coerenza politica. Il CAS emana a tal fine linee direttrici sui principi fondamentali da rispettare e su argomenti di attualità, e sottopone periodicamente i suoi membri a un esame

qualitativo e quantitativo del loro aiuto allo sviluppo (l'ultima volta nel 2000 per la Svizzera).

Nel corso del periodo in esame, la Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione delle direttive del CAS su quattro temi centrali della cooperazione allo sviluppo. I quattro documenti che ne sono risultati, cioè:

- le linee direttrici per il commercio e lo sviluppo;
- le linee direttrici per uno sviluppo sostenibile;
- le linee direttrici per la prevenzione dei conflitti;
- le linee direttrici per la riduzione della povertà;
- sono stati adottati nel 2001 e applicati l'anno successivo.

I lavori del CAS sul tema della riduzione della povertà hanno preparato e lanciato gli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo (OMD), attualmente riconosciuti nel mondo intero.

La Svizzera ha inoltre partecipato alle discussioni sulla problematica dei Paesi poor performers in seno al gruppo di lavoro dedicato alle pratiche dei donatori. I risultati di questi lavori – basati su indagini svolte tra l'altro nei Paesi prioritari della DSC – sono stati fissati in un documento di riferimento (Good Practice Reference Paper).

#### **A1.4 Monitoraggio e assicurazione qualità**

La creazione di un servizio di analisi presso la DSC risale agli anni Settanta. Il «controlling» quale strumento di gestione è stato istituito nel 1996 a tutti i livelli della DSC. Questo strumento è la prova di una volontà di coerenza a tutti gli effetti: pianificazione basata sui risultati, applicazione sistematica, monitoraggio regolare, analisi dei risultati e delle esperienze. È finalizzato a migliorare in modo sostenibile l'efficienza e l'efficacia degli interventi della DSC; la responsabilità spetta alle unità operative. Le unità di controlling hanno assistito quest'ultime utilizzando la loro esperienza per perfezionare e diffondere il PCM (Programme Cycle Management, gestione del ciclo di programma), a sua volta fondato sui principi dell'apprendimento, della partecipazione, dell'ownership e dell'empowerment. Altre attività delle unità di controlling: aiuto alla pianificazione strategica ai differenti livelli della DSC, consulenza e formazione.

Questo modello di monitoraggio e di assicurazione qualità è stato valutato nel 2000 da esperti esterni e sottoposto a un'analisi critica da parte del CAS. Nel confronto internazionale la DSC dispone di un sistema di analisi e di controlling qualitativamente elevato grazie, in particolare, all'applicazione sistematica del PCM. Il suo punto di forza è manifestamente l'importanza data ai processi e all'apprendimento, ma alcuni punti deboli restano ancora: la mancanza di indipendenza a livello di analisi, la scarsa importanza assegnata ai rendiconti e la diffusione talvolta insufficiente degli insegnamenti tratti dalle analisi.

La DSC ha esaminato le conclusioni e le raccomandazioni di queste istanze indipendenti e ha sviluppato un modello di analisi e di controlling conforme ai risultati dell'analisi e alle nuove esigenze in materia. Il risultato è costituito dalle linee diret-

trici di analisi e controlling che sono applicate dalla fine del 2001 e le cui principali innovazioni sono:

- i concetti e i termini utilizzati nel settore dell'analisi e del controlling sono stati adattati alle norme e agli usi internazionali;
- le tre funzioni controlling, gestione del ciclo del programma (PCM) e analisi sono state separate e precisate;
- il sostegno fornito dal controlling in materia di gestione è stato rafforzato sulla base della strategia 2010; ci si è basati sul metodo balanced score card per realizzare un sistema completo di monitoraggio dell'applicazione di questa strategia (MOSTRA);
- il PCM è stato perfezionato ed è diventato un modello di base per la cooperazione con le organizzazioni partner;
- l'indipendenza delle analisi esterne delle politiche generali, dei settori tematici, dei programmi complessivi ecc. è assicurata;

Si è anche tenuto conto delle tendenze seguenti:

- l'analisi è messa maggiormente al servizio della mobilitazione, dell'interconnessione e dell'uso del sapere; l'aspetto della gestione delle conoscenze e della diffusione dei risultati delle analisi assume pertanto maggiore importanza;
- sono intrapresi sforzi per collegare meglio analisi e monitoraggio;
- le analisi di progetti cedono sempre più il posto a analisi generali di carattere strategico;
- è sempre più necessario provare l'efficacia, la pertinenza e la sostenibilità delle attività di cooperazione internazionale (p. es. per il tramite di analisi a posteriori);
- l'importanza delle analisi congiunte – fra diverse agenzie donatrici e/o con organizzazioni partner – aumenta;
- alla creazione di capacità di analisi e di monitoraggio autonome in ogni Paese partner è assegnata alta priorità da molti organismi donatori.

La DSC ha intrapreso sforzi particolari per assicurare il monitoraggio del contesto della politica di sviluppo nei Paesi prioritari. Il ricorso sistematico agli strumenti di cui dispone facilita l'individuazione precoce di conflitti e la valutazione dei rischi corsi dalla cooperazione allo sviluppo e le permette così di evitare danni.

## **A2 Organizzazione e personale**

Negli ultimi quattro anni si sono compiuti progressi significativi nell'ottimizzazione delle strutture e della gestione del personale della DSC. Vanno citate qui appresso tre importanti misure prese nel settore delle risorse umane e dello sviluppo organizzativo e cioè la riorganizzazione dei servizi settoriali, «KoBü 2000» e la strategia del personale «vamos», come pure in due importanti ambiti del Settore dei servizi (gestione informatica dei dati contrattuali e mercati pubblici).

## **A2.1 Riorganizzazione dei servizi settoriali**

In ottobre 2000, conformemente alla strategia 2010 della DSC è stata istituita la Divisione delle risorse tematiche, per sostituire i servizi settoriali (agricoltura, industria/formazione professionale/sviluppo urbano, questioni economiche, ambiente/foresta/energia, risorse umane (sociale) acqua e infrastruttura). La nuova Divisione delle risorse tematiche è suddivisa come segue:

- Sezione prevenzione e risoluzione di conflitti: trattamento dei conflitti, promozione della pace, politica della sicurezza, migrazioni;
- Sezione governabilità: Stato di diritto, diritti dell'uomo, accesso alla giustizia, funzione dello Stato, Governo, decentralizzazione, sviluppo locale, società civile, governance economia e programmi di riforma, dimensione di genere;
- Sezione sviluppo sociale: riduzione della povertà, sanità, educazione, mobilità, acqua potabile e servizi sanitari, economia settoriale, cultura;
- Sezione lavoro e reddito: promozione PMI, formazione professionale, produzione agricola, divulgazione agricola, economia agraria, commercializzazione, finanza e microfinanza;
- Sezione risorse naturali e ambiente: sistemi di sfruttamento sostenibile delle risorse, gestione del suolo e gestione idrica, biodiversità, ricerca agraria, foresta, energia, «brown issues», sviluppo delle regioni di montagna, prevenzione delle catastrofi naturali, programma globale per l'ambiente.

La Divisione svolge un ruolo attivo nell'elaborazione e nella direzione delle strategie di sviluppo della DSC, in stretta collaborazione con le altre Divisioni, che assiste come segue:

- consulenza (p. es. nell'elaborazione di programmi e strategie di sviluppo, pianificazione dei progetti, valutazioni ecc.);
- convalida e capitalizzazione delle esperienze (messa a sfruttamento del sapere e delle esperienze – knowledge sharing);
- sviluppo di concezioni e politiche;
- networking con centri di competenza nazionali e internazionali;
- accompagnamento di mandati di «backstopping».

## **A2.2 «Processo KoBü 2000»**

Si è continuato progressivamente e consolidato il processo lanciato agli inizi degli anni Novanta 90 con il nome di «KoBü 2000», che consiste nel trasferimento coerente dei compiti e delle competenze operative dalla centrale agli Uffici di coordinamento. Incombe ormai agli uffici di coordinamento la responsabilità ininterrotta dell'attuazione a livello operativo dei progetti approvati dalle istanze decisionali della centrale nell'ambito dei programmi nazionali e della ripartizione dei crediti stabiliti. Ciò comporta il mantenimento di rapporti diretti con i partner locali, prestazioni di assistenza e di consulenza ai responsabili dei progetti, la gestione delle liquidità necessarie all'attuazione, il controllo delle prestazioni e la preparazione di

domande per nuovi progetti o nuove fasi di progetto. La suddivisione dei compiti tra la centrale (direzione) e gli Uffici di coordinamento (realizzazione) è definita dettagliatamente e in maniera vincolante nell'ambito dei programmi annuali dei Paesi prioritari.

Oltre che della cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale della DSC, gli Uffici di coordinamento si occupano degli interventi dell'aiuto umanitario come pure, nella maggior parte dei casi, delle attività di politica dello sviluppo del Seco. Sono inoltre il braccio operativo dell'amministrazione federale per altre forme di cooperazione, quali, tra l'altro, la promozione civile della pace e l'accompagnamento di azioni multilaterali. Infine, nei Paesi privi di ambasciata svizzera, sono incaricati, in genere, anche della rappresentanza ufficiale della Svizzera. Negli ultimi anni, insomma, gli Uffici si sono trasformati in veri e propri centri di competenza e di coordinamento per la cooperazione tra la Svizzera e i rispettivi Paesi. Ne è conseguito un rafforzamento qualitativo e quantitativo corrispondente delle risorse mobilitate, soprattutto per quanto riguarda il personale professionale reclutato sul posto, i cosiddetti «National Programme Officers». Ciò ha richiesto sforzi particolari sotto il profilo della formazione e del perfezionamento professionale mirati, forniti in parte localmente e in parte in Svizzera.

### **A2.3 Strategia del personale «vamos»**

Da anni la DSC valorizza il potenziale e la professionalità dei suoi collaboratori grazie a processi d'ottimizzazione nel settore del personale (creazione di strumenti di reclutamento e di sviluppo, formazione e perfezionamento professionale, modelli occupazionali di mobilità orizzontale («job rotation») e via dicendo. Un importante passo avanti in questo senso è costituito dalla strategia del personale «vamos», elaborata in base ai principi della strategia 2010 della DSC e alle linee direttrici in materia di politica del personale dell'amministrazione federale. Con «vamos» si intende consentire alla DSC di disporre anche in futuro di un effettivo sufficiente e idoneo ad adempiere efficientemente i compiti che sono i suoi, e al tempo stesso garantire ai collaboratori un contesto lavorativo in cui la motivazione personale sia consolidata e la soddisfazione del lavoro accresciuta, con ripercussioni positive sulle prestazioni. Questa strategia comprende principi di politica del personale per una futura elaborazione coerente di concezioni, strumenti e processi nel settore del personale.

Gli obiettivi e le misure a lungo termine di «vamos» riguardano cinque temi di strategia del personale di particolare interesse per la DSC:

- messa in atto di un'organizzazione orientata a valori chiaramente definiti, all'interno come all'esterno;
- pianificazione strategica degli effettivi in funzione del fabbisogno di risorse umane tanto sotto il profilo quantitativo come sotto quello qualitativo;
- sviluppo mirato del personale al fine di sfruttare completamente il potenziale dei singoli collaboratori come quello dell'organizzazione tutt'intera;
- apprendimento tramite l'esperienza;

- miglioramento delle prestazioni e del livello di soddisfacimento personale mediante l’istituzione di condizioni quadro atte a incrementare la soddisfazione professionale e l’attrattiva della DSC in quanto datore di lavoro.

I temi di strategia del personale sono completati da due temi trasversali: la cultura aziendale e la promozione delle pari opportunità.

Per garantire l’attuazione di «vamos» sono stati stabiliti per ogni tema obiettivi e indicatori con cui valutare regolarmente il livello di raggiungimento degli obiettivi. L’applicazione di questa strategia è cominciata in settembre 2001; i primi risultati sono disponibili in tutti i settori tematici. Alcuni progetti parziali di «vamos» sono presentati qui appresso.

### **Perfezionamento dei quadri («Management Development» – MD)**

La DSC tiene particolarmente alla promozione delle nuove leve e, più specificamente alla pianificazione delle successione dei suoi quadri dirigenti. Perciò ha elaborato un proprio sistema di perfezionamento dei quadri («Management Development» – MD) adeguato alle sue esigenze specifiche, allo scopo di identificare tempestivamente i collaboratori dotati di attitudini dirigenziali e di prepararli ad assumere le posizioni corrispondenti al loro potenziale grazie a misure di sviluppo individuale mirate, in funzione dei bisogni di ciascuno.

Il MD della DSC si ispira ai principi qui appresso:

- il MD è un processo aperto, da cui nessun collaboratore può essere escluso a priori;
- la direzione è responsabile del processo;
- la partecipazione al MD non fornisce alcuna garanzia di promozione a funzioni dirigenziali.

L’identificazione del potenziale dei partecipanti al MD avviene nell’ambito di una valutazione su diversi giorni dello sviluppo individuale. La squadra di periti che fornisce i criteri di valutazione del potenziale dei partecipanti al MD è composta sia da membri della direzione sia da periti esterni (p. es., esperti del CICR).

### **Soddisfazione professionale**

La DSC accorda grande importanza alla soddisfazione professionale dei suoi collaboratori. Ha quindi ritenuto utile prendere misure concrete in questo senso e ha allestito a tal fine i progetti «Schemi di lavoro alternativi» e «Ottimizzazione del lavoro di segreteria».

### **Schemi di lavoro alternativi**

Alla stregua di quanto avviene nell’economia privata, anche presso il personale della DSC si manifesta il bisogno di sperimentare nuovi schemi di lavoro. Un progetto ha permesso di determinare, da un lato, i bisogni dei collaboratori e di valutare, dall’altro, l’applicabilità di modelli esistenti. In base a questi risultati sono state stabilite le condizioni quadro per l’introduzione del «job sharing» e del lavoro parziale, sia sotto il profilo dei contenuti, sia sotto quello amministrativo.

## **Ottimizzazione del lavoro di segretariato**

Anche nell'ambito di questo progetto si sono elaborate misure che dovrebbero avere ripercussioni positive sulla soddisfazione del lavoro soprattutto nel settore dell'amministrazione e del segretariato. Con il nuovo sistema di ripartizione e di esecuzione dei compiti erano perseguiti gli obiettivi qui appresso:

- precisare il ruolo della segreteria, formulare il profilo dei posti in maniera uniforme e equilibrare l'onere di lavoro;
- elaborare i principi di base di una migliore gestione nel settore della segreteria;
- proporre sistematicamente piani di carriera interessanti nel settore amministrativo;
- prevedere misure specifiche di sviluppo personale.

In base a queste analisi sono state elaborate e introdotte misure concrete, d'intesa con le persone interessate.

### **L'asilo nido «DEZALINA»**

Il 1° ottobre 1999 la DSC ha aperto il proprio asilo nido nelle vicinanze immediate dell'edificio amministrativo di Ausserholligen, rispondendo così a un grande bisogno dei collaboratori con figli di giovane età e concretizzando, dal tempo stesso, uno degli obiettivi delle pari opportunità. La sezione bernese della Società d'utilità pubblica delle donne svizzere (Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein) ha assunto la direzione dell'asilo nido; il tasso d'occupazione è stato molto elevato fin dai primi giorni, tanto che attualmente si deve decidere se aumentare il numero di posti o pianificare l'apertura di un secondo asilo nido.

## **A2.4 Aspetti della Divisione servizi**

### **Programma SAP: gestione elettronica di dati contrattuali**

Il 1° gennaio 1999, è stato introdotto presso la DSC il sistema informatico SAP R/3 con i suoi moduli FI-HHM (finanze), PS (progetti) e CO (ripartizione interna dei costi). Circa due anni dopo, è iniziato lo sviluppo del modulo AddOn «ESPRIT» per la gestione dei dati contrattuali.

Con il modulo ESPRIT, operativo da febbraio 2001, sono prodotti e gestiti fino alla conclusione (pagamento compreso) i contratti standard della DSC. I contratti elaborati tramite ESPRIT sono standardizzati; la procedura interna di stesura e di approvazione è automatica. ESPRIT fa parte del sistema di controllo interno (SCI) della DSC; garantisce la trasparenza della gestione dei contratti per tutta la DSC e i dati possono essere utilizzati per analisi e statistiche.

Presso la centrale della DSC, l'intero sistema SAP R/3 è utilizzato regolarmente da circa 350 persone per la registrazione e la consultazione dei dati. Gli Uffici di coordinamento se ne servono soprattutto per attingere informazioni.

## **Politica dei mercati pubblici**

Da parecchi anni ormai, la DSC affida l'esecuzione dei progetti e azioni a istituzioni o collaboratori esterni, fondandosi sul principio della ripartizione dei compiti. Tale ripartizione tiene conto dei vantaggi comparati dei diversi attori. Mentre in precedenza si impiegavano prevalentemente esperti svizzeri, oggi i lavori sono svolti soprattutto da persone o enti locali; questa soluzione apporta maggiore flessibilità, contribuendo altresì a rafforzare le competenze sul posto. Dato il cambiamento della tematica dei progetti della DSC, l'acquisizione di merci e di equipaggiamento è in regresso. Gli acquisti in Svizzera sono stati sostituiti con forniture di materiale locali e regionali, più vantaggiose. I mandati di prestazioni di servizio rappresentano invece circa un terzo dei costi della cooperazione allo sviluppo della DSC a livello bilaterale.

La nuova politica dei mercati pubblici della DSC, definita nell'ambito delle disposizioni di legge, è stata ulteriormente consolidata. Il sistema decentralizzato di attribuzione dei mandati ad opera della stessa unità operativa responsabile del progetto è stato avvalorato. Da parte sua, la Divisione servizi, responsabile dell'assistenza, dell'accompagnamento e della valutazione, ha elaborato linee direttrici e strumenti atti ad assicurare procedure d'acquisizioni coerenti. Per esempio, è stata allestita una banca dati per i consulenti, gestita in maniera centralizzata e configurata in modo da poter essere utilizzata congiuntamente da DSC e Seco.

## Glossario

Banca mondiale	<p>Il gruppo della Banca mondiale comprende le istituzioni seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– BIRS Banca internazionale di ricostruzione e sviluppo/IBRD International Bank for Reconstruction &amp; Development (<a href="http://www.worldbank.org/ibrd">www.worldbank.org/ibrd</a>);</li><li>– IDA Associazione internazionale per lo sviluppo/IDA International Development Association (<a href="http://www.worldbank.org/ida">www.worldbank.org/ida</a>);</li><li>– IFC International Finance Corporation/ Società finanziaria internazionale (<a href="http://www.ifc.org">www.ifc.org</a>);</li><li>– MIGA: Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti/Multilateral Investment Guarantee Agency (<a href="http://www.miga.org">www.miga.org</a>);</li><li>– ICSID: International Centre for Settlement of Investment Disputes/Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (<a href="http://www.worldbank.org/icsid">www.worldbank.org/icsid</a>).</li></ul>
BWI	Istituzioni di Bretton Woods: denominazione comprendente il Fondo monetario internazionale e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banca mondiale).
DAC	In quanto organo parziale dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), il Development Assistance Committee ( <a href="http://www.oecd.org/dac">www.oecd.org/dac</a> ) sorveglia regolarmente gli sforzi dei Paesi industrializzati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.
G-8	Gruppo degli 8 Paesi più industrializzati, ovvero Stati Uniti, Giappone, Germania, Gran Bretagna, Francia, Italia, Canada e Russia.
Global Public Goods/Beni pubblici mondiali	I beni pubblici mondiali sono beni di pubblico dominio, ovvero beni che appartengono a tutti gli esseri umani e di cui devono poter profittare anche le generazioni future. Il termine comprende le ricchezze naturali comuni (clima, ozono stratosferico ecc.), le ricchezze comuni prodotte dall'uomo (norme e principi universali quali i diritti dell'uomo e il sapere) e le condizioni socioeconomiche mondiali (pace, sanità, stabilità economica, libero scambio, giustizia sociale, sostenibilità, ecc.).
Globalizzazione	Tendenza al costante incremento dei legami e delle interdipendenze tra Paesi, economie e individui in regione del rapido aumento del volume degli scambi commerciali e finanziari e della sempre maggiore velocità dei trasporti e dei mezzi di comunicazione.
IFI	Istituti finanziari internazionali: ne fanno parte il Fondo monetario internazionale, ( <a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a> ), il gruppo della Banca mondiale ( <a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a> ), le banche regionali di sviluppo ( <a href="http://www.adb.org">www.adb.org</a> , <a href="http://www.iadb.org">www.iadb.org</a> , <a href="http://www.afdb.org">www.afdb.org</a> ) come pure il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo – FISA ( <a href="http://www.ifad.org">www.ifad.org</a> ).

- MDGs Millennium Development Goals/Obiettivi di sviluppo per il nuovo millennio; anche obiettivi internazionali di sviluppo.
- Obiettivi internazionali per lo sviluppo riconosciuti dai principali attori (G8, ONU, Banca mondiale ecc.) e che la comunità internazionale si è prefissa di raggiungere entro il 2015.
- Gli obiettivi di sviluppo per il nuovo millennio ([www.paris21.org/betterworld/goals.htm](http://www.paris21.org/betterworld/goals.htm)) o Millennium Development Goals ([www.developmentgoals.org/](http://www.developmentgoals.org/)) sono:
- ridurre l'estrema povertà e la fame;
  - garantire l'istruzione elementare di base per tutti;
  - promuovere la parità donna-uomo e l'autonomia della donna;
  - ridurre la mortalità infantile e migliorare la salute materna;
  - combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie;
  - garantire uno sviluppo sostenibile;
  - istituire un partenariato globale per lo sviluppo.
- ODA/APS Official Development Aid/Aiuto pubblico allo sviluppo
- Secondo la definizione dell'OCSE, sono considerati aiuto pubblico allo sviluppo tutti i contributi:
- che provengono da organi pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni);
  - che tengono conto della situazione dei beneficiari (donazioni o prestiti a condizioni favorevoli);
  - il cui obiettivo prioritario è lo sviluppo economico e sociale;
  - che sono destinati a Paesi e regioni figuranti sulla lista dei Paesi in sviluppo dell'OCSE.
- WSSD World Summit on Sustainable Development ([www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org)):
- Dal 26 agosto al 4 settembre 2002 ha avuto luogo a Johannesburg la più grande conferenza indetta finora dalle Nazioni Unite: il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD). Riallacciandosi alla Conferenza di Rio del 1992, il Vertice ha sottolineato l'importanza dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile: ambiente, società, economia.

## Indice delle abbreviazioni

AfDB	African Development Bank	BAfS Banca Africana di Sviluppo
AsDB	Asian Development Bank	BAS Banca asiatica di sviluppo
BWI	Bretton Woods Institutions	Istituzioni di Bretton Woods
CCA	Common Country Assessment (ONU)	Valutazione comune del Paese (ONU)
CDF	Comprehensive Development Framework (Worldbank)	Quadro integrato di sviluppo (Banca mondiale)
DA	International Development Association	Associazione internazionale per lo sviluppo
DAC	Development Assistance Committee	Comitato di aiuto allo sviluppo (OCSE)
EAC	East African Community	Comunità dell'Africa Orientale
HIPC	Highly Indebted Poor Country	Paesi poveri più altamente indebitati
IBRD	International Bank for Reconstruction & Development	BIRS Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banca mondiale)
ICT	Information and Communication Technology	TIC Tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni
IDB	Interamerican Development Bank	BIS Banca interamericana di sviluppo
IFAD	International Fund for Agricultural Development	FIDA Fondo internazionale di sviluppo agricolo
IFC	International Finance Corporation	Società finanziaria internazionale
IFI	International Financial Institutions	Istituti finanziari internazionali
ILO	International Labour Organisation	OIL Organizzazione internazionale del Lavoro
IWF	International Monetary Fund	FMI Fondo monetario internazionale
LICUS	Low Income Country under Stress	Paesi fortemente indebitati
MDGs	Millenium Development Goals	Obiettivi di sviluppo per il nuovo millennio; anche obiettivi internazionali di sviluppo
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	AMGI Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa

NGO	Nongovernmental Organisation	ONG Organizzazioni non governative
ODA	Official Development Aid	APS Aiuto pubblico allo sviluppo
PCM	Programme Cycle Management	Ciclo del progetto
PPDP	Public Private Development Partnership	Partenariato pubblico privato per lo sviluppo
PRGF	Poverty Reduction und Growth Facility (IMF)	Struttura di riduzione della povertà e di crescita (FMI)
PRSC	Poverty Reduction Support Credits (Worldbank)	Crediti a sostegno della riduzione della povertà (Banca mondiale)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	Documento strategico sulla riduzione della povertà
SADC	Southern African Development Community	
SWAP	Sector Wide Approach	Approccio settoriale
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	Aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	Struttura ONU per l'Assistenza allo Sviluppo
WTO	World Trade Organisation	OMC Organizzazione mondiale del commercio

## **Note bibliografiche**

Oltre alle informazioni e pubblicazioni della DSC e di altri uffici federali sono state utilizzate le seguenti fonti:

Consiglio federale svizzero: Rapporto sulla politica estera 2000. Presenza e cooperazione: Tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione, del 15 novembre 2000

Consiglio federale svizzero: Strategia Sviluppo sostenibile 2002, Berna 2002

Consiglio federale svizzero: Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo del 7 dicembre 1998

DSC: Strategia 2010 della DSC, Berna 2000

DSC: Strategia multilaterale della DSC, Berna 2002

IUED: Annuario svizzero – Terzo mondo, Ginevra (diversi anni)

DSC/IUED: Aiuto svizzero ai Paesi in sviluppo e ai Paesi in transizione 1998–2000 (Tavole statistiche), Berna/Ginevra 2002

H. Koller/G. Müller/R. Rhinow/U. Zimmerli (ed.): Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht – Die Rechtsgrundlagen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Basilea/Ginevra/Monaco 1999

Cancelleria federale/Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale: Sfide 2003–2007. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale. Berna 2003

United Nations handbook. Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand, Wellington 2001.

UN Secretary General: Implementation Agenda 21. Report of the Secretary General, December 2001, New York

UNDP: Human Development Report 1992–2002, New York

World Bank: Global Development Finance. Financing the Poorest Countries, Washington 2002

World Bank: World Development Report 2000–2003, Washington

OCDE/CAD: Examen en matière de coopération pour le développement. Suisse. Dossiers du CAD, Vol. 1, No 4, Paris 2000

OECD/DAC: The DAC Guidelines. Poverty Reduction, Paris 2001

OECD/DAC: The DAC Guidelines. Strategies for Sustainable Development, Paris 2001

## **Allegati statistici**

- 1 Elenco DAC dei Paesi beneficiari (gennaio 2001)
- 2 Aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera a favore dei Paesi in sviluppo (APD) e di quelli in transizione (AP), 1999–2001
- 3 Aiuto pubblico e privato allo sviluppo della Svizzera a favore dei Paesi in sviluppo e di quelli in transizione, 1999–2001
- 4 ODA DAC 2001
- 5 Aiuto pubblico allo sviluppo della DSC sul piano bilaterale (APD), suddiviso per settori, 1999–2001
- 6 Aiuto pubblico allo sviluppo della DSC sul piano bilaterale (APD), suddiviso per continenti e Paesi prioritari, 1999–2001
- 7 Aiuto pubblico multilaterale della DSC, 1999–2001



Part I: Developing Countries and Territories  
(Official Development Assistance)

Part II: Countries and Territories in Transition  
(Official Aid)

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNP < \$760 in 1998)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$761–\$3030 in 1998)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$3031–\$9360 in 1998)	High Income Countries and Territories (per capita GNP > \$9360 in 1998) <sup>1</sup>	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union	More Advanced Developing Countries and Territories
Malawi		Marshall Islands	Anguilla§			
Maldives		Micronesia, Federated States	Antigua and Barbuda			
Mali		Morocco	Argentina			
Mauritania		Namibia	Bahrain			
Mozambique		Niue	Barbados			
Myanmar			Montserrat§			
Nepal			Oman			
Niger			Saudi Arabia			
Rwanda			Seychelles			
Samoa			St Kitts and Nevis			
Sao Tome and Principe			Turks and Caicos Islands§			
Senegal						
Sierra Leone						
Solomon Islands						
Somalia						
Sudan						
Tanzania						
Togo						
Tuvalu						
Uganda						
Vanuatu						
Yemen						
Zambia						

\* Central and Eastern European countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS)

§ Territory

<sup>1</sup> These countries and territories will transfer to Part II on 1 January 2003 unless an exception is agreed.

## Aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera a favore dei Paesi in sviluppo (APD) e di quelli in transizione (AP), 1999–2001

(contributi in mio di fr.)

Provenienza	1999		2000		2001		Totale APD e AP	Totale APD e AP			
	Totale APD	AP	Totale APD e AP	Totale APD	APD bilaterale	APD multilaterale			Totale APD	AP	
<i>Confederazione</i>	1439.1	107.9	1547.1	1480.4	106.4	1586.8	1065.8	443.8	1509.6	104.3	1613.9
DSC	1116.3	44.3	1160.5	1115.6	41.0	1156.6	809.0	365.2	1174.2	45.8	1220.1
Cooperazione allo sviluppo	778.0	0.4	778.4	816.4	1.5	817.9	526.4	336.7	863.1	1.7	857.6
Aiuto umanitario	304.0	4.8	308.8	252.5	9.6	262.1	217.7	28.5	246.2	9.4	255.7
Cooperazione con i Paesi dell'Est	34.3	39.1	73.4	46.7	29.9	76.6	64.9	0.0	64.9	34.7	99.6
Seco	146.8	60.1	206.9	194.0	60.8	254.9	149.2	25.9	175.0	53.0	228.0
Misure di politica economica e commerciale	110.1	–	110.1	129.8	–	129.8	93.7	25.9	119.5	–	119.5
Cooperazione con i Paesi dell'Est	36.7	60.1	96.8	64.3	60.8	125.1	55.5	–	55.5	53.0	108.5
Altri uffici federali	176.1	3.6	179.7	170.6	4.6	175.3	107.6	52.7	160.3	5.4	165.7
UFR, Rifugiati in base alle direttive del DAC	60.3	–	60.3	79.5	–	79.5	73.7	–	73.7	–	73.7
DFAE, Mantenimento della pace, altri contributi	33.5	0.0	33.5	29.8	0.3	31.1	20.2	10.7	30.9	0.5	31.4
UFAFP, GEF, altri contributi	14.6	2.2	16.8	14.3	2.8	17.1	3.2	15.3	18.5	3.5	22.0
AFF, IWF Facility e crisi del Golfo	8.3	–	8.3	21.1	–	21.1	–	15.7	15.7	–	15.7
UFES, borse di studio	4.1	1.4	5.5	4.2	1.5	5.7	3.3	–	3.3	1.4	4.7
Altri	55.3	0.0	55.3	21.7	–	21.7	7.2	11.0	18.2	–	–
<i>Cantoni e Comuni</i>	22.6	2.0	24.6	22.3	1.9	24.2	21.3	0.0	21.3	1.7	23.0
<b>Totale APD/AP</b>	<b>1461.8</b>	<b>109.9</b>	<b>1571.7</b>	<b>1502.6</b>	<b>108.4</b>	<b>1611.0</b>	<b>1087.1</b>	<b>443.8</b>	<b>1530.9</b>	<b>106.0</b>	<b>1636.9</b>
APD in % del PNL	0,35 %			0,34 %					0,34 %		

*Osservazione:* l'aiuto pubblico allo sviluppo (APD) comprende tutti i contributi finanziari versati a favore dei Paesi in sviluppo, compresi i crediti stanziati a condizioni di favore (l'elenco I dell'OCSE comprende 152 Paesi e regioni in sviluppo).

## Aiuto pubblico e privato allo sviluppo della Svizzera a favore dei Paesi in sviluppo e di quelli in transizione, 1999–2001

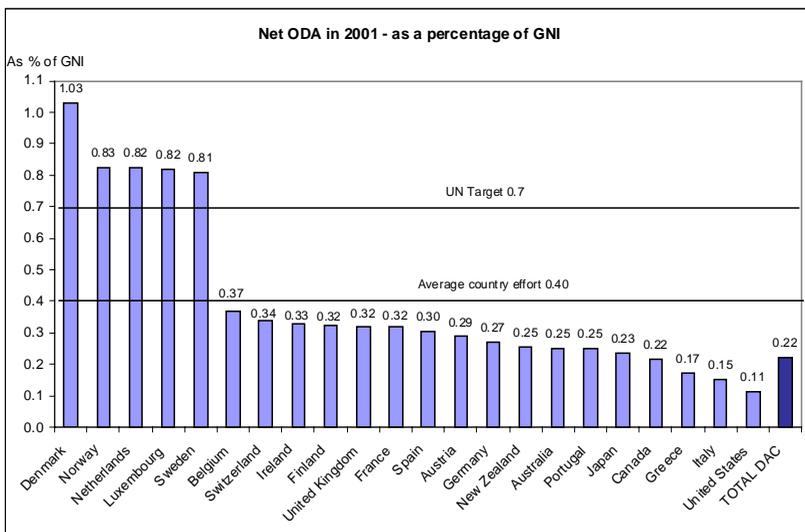
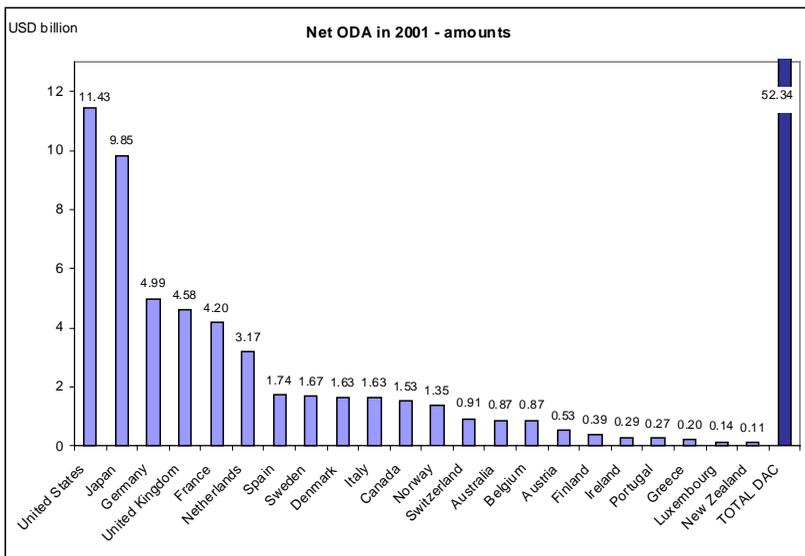
(contributi in mio di fr.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Paesi in sviluppo</b>												
<i>Aiuto pubblico allo sviluppo (APD)</i>	1041.4	1237.3	1601.6	1171.6	1342.8	1280.8	1268.7	1320.3	1354.5	1461.7	1502.7	1530.9
Confederazione	1025.6	1215.1	1575.2	1148.2	1321.8	1261.4	1250.5	1297.4	1332.7	1439.2	1480.4	1507.9
Cantoni	7.7	12.9	16.4	15.6	12.4	11.2	9.6	15.1	13.8	13.7	14.2	14.1
Comuni	8.1	9.3	10	7.8	8.6	8.2	8.6	7.8	8.0	8.9	8.1	8.9
<i>Aiuto privato allo sviluppo<sup>1</sup></i>	148.6	192.2	236	212.8	228.9	219.3	226.6	225.7	250.0	275.4	274.1	303.4
APD in % del prodotto nazionale lordo (PNL)	0.32	0.36	0.45	0.33	0.36	0.34	0.34	0.33	0.33	0.35	0.34	0.34
Aiuto privato allo sviluppo in % del PNL	0.05	0.06	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.06	0.07
<b>Paesi in transizione</b>												
<i>Aiuto pubblico (AP)</i>	–	–	163.9	338.3	126.5	105.5	112.4	120.1	114.3	109.9	100.6	96.9
Confederazione	–	–	159.4	335.6	123.9	102.2	109.7	117.0	112.0	107.9	98.6	95.2
Cantoni	–	–	2.8	1.1	1.2	1.7	1.4	1.3	1.1	1.0	0.7	0.9
Comuni	–	–	1.8	1.6	1.4	1.7	1.4	1.7	1.2	1.0	1.2	0.8
<i>Aiuto privato<sup>1</sup></i>	–	21.0	19.2	15.4	14.3	14.5	14.8	18.5	24.2	18.6	13.9	12.0

In base alle definizioni dell'OCSE, gli aiuti pubblici allo sviluppo (APD = aide publique au développement) vanno a beneficio dei Paesi delle regioni «in sviluppo», mentre gli aiuti pubblici (AP = aide publique) vengono concessi ai Paesi in transizione.

1 Contributi degli enti privati svizzeri di cooperazione e di aiuto.

## ODA DAC 2001

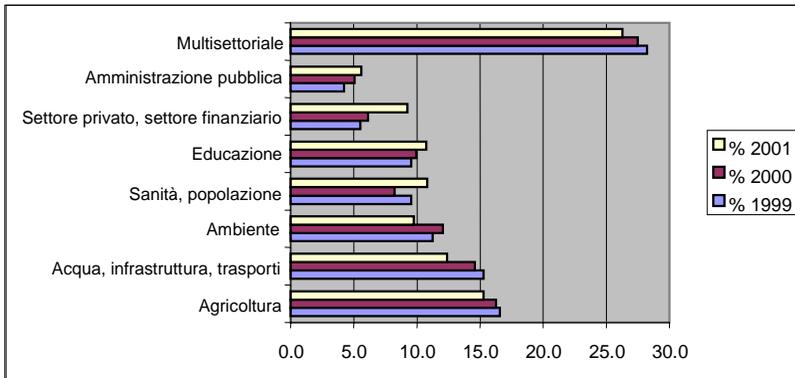


## Aiuto pubblico allo sviluppo della DSC sul piano bilaterale (APD), suddiviso per settori, 1999–2001

(contributi in mio di fr.)

	1999		2000		2001	
	mio fr.	in %	mio fr.	in %	mio fr.	in %
Agricoltura	78	16.6	77	16.3	76.8	15.3
Acqua, infrastruttura, trasporti	72	15.3	69	14.6	62.2	12.4
Ambiente	53	11.3	57	12.1	48.9	9.7
Sanità, popolazione	45	9.6	39	8.2	54.3	10.8
Educazione	45	9.6	47	9.9	53.9	10.7
Settore privato, settore finanziario	26	5.5	29	6.1	46.4	9.2
Amministrazione pubblica	20	4.2	24	5.1	28.2	5.6
Multisetoriale	133	28.2	130	27.5	131.9	26.2
<b>Totale complessivo<sup>1</sup></b>	<b>471</b>	<b>100.0</b>	<b>473</b>	<b>100.0</b>	<b>502.5</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup> Senza le spese amministrative della Centrale.



## Aiuto pubblico allo sviluppo della DSC sul piano bilaterale (APD), suddiviso per continenti e Paesi prioritari, 1999–2001

(contributi in mio di fr.)

	1999		2000		2001	
	mio fr.	in %	mio fr.	in %	mio fr.	in %
<i>Africa meridionale</i>	149	31.6	161	34.0	159.0	31.7
Mozambico	24		19		29.5	
Tanzania	19		16		19.0	
Burkina Faso	12		12		13.0	
Niger	11		13		11.7	
Benin	10		9		9.3	
Ciad	9		9		11.8	
Mali	7		13		7.9	
Sudafrica	4		9		8.5	
Ruanda	3		5		4.7	
Altri Paesi e progetti regionali	50		56		43.6	
<i>America latina</i>	61	13.0	80	16.9	79.9	15.9
Bolivia	14		15		15.8	
Perù	9		10		11.9	
Ecuador	5		7		10.7	
Nicaragua/America centrale	16		11		7.0	
Altri Paesi e progetti regionali	17		37		34.5	
<i>Asia</i>	136	28.9	147	31.1	148.0	29.5
Bangladesch	26		23		20.2	
India	22		28		29.5	
Nepal	18		20		20.9	
Vietnam/regione del Mekong	14		14		14.0	
Pakistan	11		15		14.9	
Programma speciale Palestina	8		8		8.3	
Bhutan	7		6		6.4	
Altri Paesi e progetti regionali	30		33		33.8	
<i>Europa</i>	4	0.8	5	1.1	7.3	1.5
Contributi non destinati a regioni specifiche	121	25.7	80	16.9	107.9	21.5
<b>Totale complessivo <sup>1</sup></b>	<b>471</b>	<b>100.0</b>	<b>473</b>	<b>100.0</b>	<b>502.2</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup> Senza le spese amministrative della Centrale.

**Aiuto pubblico multilaterale della DSC, 1999–2001**

(contributi in mio. fr.)

	1999	2000	2001
<i>ONU</i>	88.4	89.4	90.5
Programma di sviluppo dell'ONU (UNDP)	52.0	52.0	52.0
Fondo dell'ONU per l'infanzia (UNICEF)	17.0	17.0	17.0
Fondo dell'ONU per la popolazione (UNFPA)	11.0	11.5	12.0
Programmi speciali dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO)	4.5	5.0	3.6
Programma HIV/AIDS (UNAIDS)	2.2	2.2	4.0
Fondo di sviluppo dell'ONU per la donna (UNIFEM)	0.7	0.8	0.8
Organizzazione dei volontari dell'ONU (UNV)	0.5	0.5	0.6
Altri enti	0.5	0.4	0.5
<i>Banche di sviluppo e fondi speciali a)</i>	211.0	250.3	228.2
Banca africana di sviluppo (AfDB)	–	2.0	1.9
Fondo africano per lo sviluppo (FAfD)	46.0	92.1	46.0
Banca asiatica di sviluppo (AsDB)	0.6	0.7	0.6
Fondo asiatico di sviluppo (AsDF)	17.8	10.6	13.9
Banca interamericana di sviluppo (IDB)	3.2	1.4	1.6
Fondo per attività speciali (FSO-BID)	3.2	–	–
Agenzia internazionale per lo sviluppo (IDA)	140.0	140.0	140.0
Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)	–	0.2	17.7
Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (AMGI)	–	–	3.1
Fondo della Banca mondiale	0.2	3.3	3.4
<i>Altri enti multilaterali</i>	11.7	3.8	18.0
Gruppo consultivo per la ricerca agraria internazionale (CGIAR)	10.9	3.0	11.1
Unione internazionale per la protezione della natura (IUCN)	0.8	0.8	0.8
Fondo internazionale per l'Aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM)	–	–	4.9
Altri enti di ricerca internazionali	–	–	1.2
<b>Totale complessivo</b>	<b>311.1</b>	<b>343.5</b>	<b>333.7</b>

*Nota:* La partecipazione della Svizzera alle banche di sviluppo viene gestita in comune dalla DSC e dal Seco. Le risorse finanziarie figurano sul budget della DSC. I contributi vengono concessi sotto forma di «notes» (depositi a vista) e vengono contabilizzati al momento dello stanziamento e non dell'impiego effettivo del credito.

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>4002</b>
<b>1 La povertà: una sfida per tutti</b>	<b>4005</b>
<b>2 La povertà: cause e rimedi</b>	<b>4008</b>
2.1 Vivere dignitosamente al riparo dal bisogno	4008
2.2 Vivere in pace, liberi dalla violenza e dall'oppressione	4010
2.3 Vivere in un ambiente sicuro, sano e utilizzato in maniera sostenibile	4011
2.4 La globalizzazione e il suo significato per una politica di sviluppo volta alla riduzione della povertà	4012
<b>3 La risposta della comunità internazionale</b>	<b>4014</b>
3.1 Conferenze tematiche e obiettivi di sviluppo per il nuovo millennio	4015
3.2 Ruolo e responsabilità dei principali attori	4017
3.2.1 I Paesi in via di sviluppo	4017
3.2.2 I Paesi industrializzati	4019
3.2.3 Le istituzioni internazionali per lo sviluppo	4019
3.3 Conclusione: verso un partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile – il contributo della Svizzera	4020
<b>4 La politica svizzera di cooperazione allo sviluppo: il mandato, le sfide, gli operatori</b>	<b>4023</b>
4.1 Il mandato della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo e il contributo alla politica estera	4023
4.2 La politica svizzera di sviluppo nel contesto internazionale: il ruolo, la partecipazione e le sfide	4026
4.3 Sfide centrali della politica dello sviluppo svizzera	4028
4.3.1 Finanziamento ed efficacia della cooperazione allo sviluppo svizzera: obiettivi del Consiglio federale	4028
4.3.2 Ostacoli alla realizzazione degli obiettivi: cooperazione allo sviluppo e condizionalità politica	4030
4.3.3 I flussi migratori internazionali: una vera sfida per la cooperazione allo sviluppo	4032
4.3.4 Interazione con altri settori politici: ostacoli sul cammino verso una politica coerente dello sviluppo	4036
4.4 I principali operatori della cooperazione allo sviluppo svizzera	4039
4.4.1 Operatori, competenze e cooperazione in seno alla Confederazione	4039
4.4.2 Collaborazione con la società civile, gli enti pubblici e i Cantoni	4042
4.4.3 Economia e cooperazione allo sviluppo: un binomio carico di interessanti prospettive	4046
<b>5 Il programma e gli strumenti della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario per gli anni 2004–2007</b>	<b>4048</b>
5.1 Le basi della cooperazione	4048
5.1.1 Orientamenti	4048

5.1.2 Temi	4049
5.1.3 Forme di cooperazione	4051
5.2 La cooperazione bilaterale allo sviluppo	4053
5.2.1 Concentrazione geografica	4054
5.2.2 Africa orientale e australe	4056
5.2.3 Africa occidentale	4059
5.2.4 America latina	4060
5.2.5 Asia meridionale e Afghanistan	4063
5.2.6 Asia del Sud-Est e Himalaya	4066
5.2.7 Medio Oriente e Africa del Nord	4068
5.2.8 Il Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility; GEF)	4070
5.3 La cooperazione multilaterale allo sviluppo	4072
5.3.1 L'impegno multilaterale della Svizzera: obiettivi strategici	4073
5.3.2 La cooperazione con l'ONU	4074
5.3.3 La cooperazione con le Istituzioni di Bretton Woods (IBW)	4077
5.3.4 La cooperazione con le banche regionali di sviluppo e il FISA	4080
5.3.5 Cooperazione con reti internazionali e di altre istituzioni	4082
<b>6 Le risorse della DSC: organizzazione, personale, qualità, finanze</b>	<b>4084</b>
6.1 Com'è organizzata la DSC?	4084
6.1.1 La DSC – un'organizzazione in continua evoluzione	4084
6.2 Evoluzione del personale	4085
6.2.1 Pianificazione strategica del personale	4085
6.2.2 Evoluzione del personale e apprendimento permanente	4085
6.2.3 Promozione delle pari opportunità	4086
6.3 Misure per garantire l'efficacia dell'operato della DSC	4086
6.4 Informazione e sensibilizzazione	4089
6.5 Finanziamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo 2004–2007	4090
6.5.1 L'importo richiesto per il nuovo credito quadro	4090
6.5.2 Ripartizione del credito	4091
6.5.3 Il periodo di validità del nuovo credito quadro	4093
6.5.4 Ricadute della cooperazione allo sviluppo sull'economia svizzera	4094
6.5.5 Il contributo svizzero in un confronto internazionale	4094
<b>7 Ripercussioni sul personale</b>	<b>4096</b>
<b>8 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni</b>	<b>4096</b>
<b>9 Programma di legislatura</b>	<b>4096</b>
<b>10 Basi giuridiche</b>	<b>4096</b>
<b>Allegato</b>	
<b>A1 Rapporto sulla cooperazione tecnica e sull'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo nel corso degli anni 1999–2002</b>	<b>4097</b>
<b>A2 Organizzazione e personale</b>	<b>4119</b>
<b>Glossario</b>	<b>4125</b>

<b>Indice delle abbreviazioni</b>	<b>4127</b>
<b>Note bibliografiche</b>	<b>4129</b>
<b>Allegati statistici</b>	<b>4130</b>
<b>Decreto federale per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (<i>Disegno</i>)</b>	<b>4142</b>